

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

RAPPORTO DI RICERCA SU:

**IL FUTURO
DELLA DISSUAZIONE
NUCLEARE IN EUROPA**

 **RIVISTA
MILITARE**

***FM* RIVISTA
MILITARE**

Direttore Responsabile:

Pier Giorgio Franzosi

Pubblicazione curata da:

Ferdinando Schettino

Stampa:

Stabilimento Grafico Militare - GAETA

©

1990

Proprietà letteraria artistica e
scientifica riservata

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

RAPPORTO DI RICERCA SU:
IL FUTURO
DELLA DISSUAZIONE
NUCLEARE IN EUROPA

 **RIVISTA
MILITARE**

INDICE

SINTESI DELLA RICERCA

In lingua italiana	Pag. 7
In lingua inglese	» 35

RAPPORTO

La ricerca è stata elaborata dal Dr. Stefano Silvestri dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) assistito da un gruppo di consulenza costituito dall'Amb. Vincenzo Tornetta, dal Gen. C.A. Luigi Salatiello e dal Min. pl. Guido Lenzi.

Esclusione del ruolo delle armi nucleari nella strategia NATO	» 69
Criteri per una forza nucleare di teatro nella Alleanza	» 93
Futura struttura delle forze nucleari della NATO	
Le forze strategiche	» 101
Forze nel teatro	» 107
Problemi di controllo degli armamenti	» 116
Le cifre, i compromessi e la deterrenza essenziale	» 124
L'Italia e le scelte dell'Alleanza	» 136

APPENDICI

1. Nota sui negoziati di Vienna (il «mandato»)	Pag. 143
2. Le proposte di Vienna (CTE)	» 145
3. Confronto tra le proposte occidentali e orientali	» 149
4. Le forze nucleari previste in Europa: stime varie	» 151
5. Stralci dal «Comprehensive Concept»	» 154
6. Glossario	» 161

INDICE

SINTESI DELLA RICERCA

In lingua italiana	Pag.	7
In lingua inglese	»	35

RAPPORTO DI RICERCA

Premessa	Pag.	61
Introduzione	»	63
Brevi cenni sull'origine della strategia nucleare della Alleanza	»	69
Evoluzione del ruolo delle armi nucleari nella strategia NATO	»	75
Criteri per una forza nucleare di teatro nella Alleanza	»	93
Futura struttura delle forze nucleari della NATO		
Le forze strategiche	»	101
Forze nel teatro	»	107
Problemi di controllo degli armamenti	»	116
Le cifre, i compromessi e la deterrenza essenziale ..	»	124
L'Italia e le scelte dell'Alleanza	»	136

APPENDICI

1. Nota sui negoziati di Vienna (il «mandato»)	Pag.	143
2. Le proposte di Vienna (CFE)	»	145
3. Confronto tra le proposte occidentali e orientali ..	»	149
4. Le forze nucleari presenti in Europa: stime varie ..	»	151
5. Stralci dal «Comprehensive Concept»	»	154
6. Glossario	»	161

IL FUTURO DELLA DISSUAZIONE NUCLEARE IN EUROPA

Sintesi della ricerca

Obiettivo dello studio

Elaborare una strategia nucleare della NATO che tenga conto dei mutamenti in atto e ne favorisca gli sviluppi positivi, confermando la sua capacità di dissuadere, controllare e annullare tutte le diverse ipotesi di attacco o di conflitto, che minacciano l'Alleanza Atlantica.

Tali criteri richiedono un piano generale, in grado di appoggiare la auspicata stabilità convenzionale con un elemento di dissuasione «ridotta». Proponiamo di definire tale scelta come una strategia di *dissuasione essenziale o semplice*. Essa sarà coerente con l'obiettivo di ridurre ulteriormente l'arsenale nucleare tattico della NATO, in termini numerici, ma richiederà certamente anche una modernizzazione, e comunque il mantenimento in Europa, anche nel prevedibile futuro, di armi nucleari «di teatro».

La dottrina della NATO

La dottrina della «risposta flessibile» rimane a tutt'oggi la dottrina ufficiale della NATO. Essa afferma che «la risposta sarà appropriata al livello dell'aggressione», ma anche che il nemico non deve conoscere quale sarà il livello della risposta ritenuto appropriato: quale sarà cioè la scelta della NATO tra usi destinati ad ottenere (alternativamente o in combinazione tra loro):

- a) una efficacia difensiva;
- b) una punizione dell'aggressione;
- c) una segnalazione della determinazione alleata di combattere l'aggressione.

Nel dicembre 1970 la NATO accetta le «Provisional Political Guidelines» (PPG), con un compromesso tra i due partiti principali dei *demonstrators*, favorevoli ad una escalation rapida verso i più alti livelli, e dei *warfighters*, che sottolineano invece l'uso delle armi nucleari tattiche per ragioni operativo-militari. Nelle PPG si parla

quindi di un uso iniziale sufficientemente potente per contribuire a migliorare la situazione militare, ma che abbia una sua chiara ed esplicita causale politica: sia cioè mirato all'obiettivo di provocare una «pausa di riflessione» dell'avversario, e a ristabilire la situazione di dissuasione che era venuta meno con l'iniziare della guerra.

**L'accordo
di Gleneagles**

Dopo l'approvazione delle PPG, il processo decisionale della Alleanza continuò faticosamente ad evolvere con l'elaborazione di un «concetto strategico» per l'impiego delle forze alleate. Le «General Political Guidelines» (GPG - Indirizzi Politici Generali della Alleanza per l'impiego delle forze nucleari) vengono adottate a Gleneagles solo nel 1986.

Tra gli europei vi è maggiore chiarezza sulla esigenza di ridurre i *danni collaterali* di un eventuale impiego limitato delle forze nucleari, e quindi di accrescere la *selettività* dell'uso delle armi nucleari, anche quando si attacca il territorio del Patto di Varsavia. Migliora anche la tecnologia assicurando una maggiore precisione dei vettori e una capacità esplosiva variabile delle testate. Le armi nucleari possono quindi essere adattate agli usi voluti e consentire nello stesso tempo una limitazione dei danni collaterali.

**Modernizzare
e ridurre**

Il compromesso sulle GPG è stato reso più facile grazie alla decisione di modernizzare l'arsenale nucleare dell'Alleanza, con il dispiegamento dei GLCM e dei P-II (comunemente noti anche come «euromissili»), ritirando altrettante testate nucleari tattiche oltre quelle di cui era già stato deciso il ritiro in precedenza.

Le successive tappe di modernizzazione dovrebbero comportare il ritiro di altre armi nucleari tattiche e relative testate (oltre quelle il cui ritiro era stato deciso a Montebello nel 1983). L'opzione doppio zero ratificata con il Trattato di Washington elimina infine anche i sistemi INF con le loro testate, completando così la diminuzione quantitativa dell'arsenale tattico NATO (circa 3000 testate in meno rispetto agli anni settanta).

Queste progressive riduzioni si fondano sull'idea che la modernizzazione tecnologica renda possibile l'attuazione di una strategia nucleare flessibile, che abbia per obiettivo la dissuasione dell'avversario (e *non* la sua distruzione né il conseguimento della vittoria).

Ma il quadro politico cambia ancora una volta più rapidamente delle concezioni strategiche.

Prendiamo ad esempio il problema delle INF e del compromesso raggiunto con l'URSS sul doppio zero, cioè sulla eliminazione delle stesse INF: si tratta certo di una vittoria politica della NATO, perché infine l'URSS ha dovuto accettare un accordo a condizioni che essa stessa, in precedenza, aveva affermato essere del tutto inaccettabili, e in cui l'URSS distrugge un numero di sistemi nucleari molto maggiore di quello degli occidentali. Si tratta però anche di una vittoria di Pirro?

Il problema è che senza modernizzazione e senza armi a più lungo raggio credibili e disponibili, il compromesso raggiunto con le GPG non è più realisticamente attuabile sul campo, senza ricorrere a sistemi di più difficile o incerta utilizzazione. Il compromesso raggiunto a Gleneagles è infatti basato sul mantenimento di un mix missilistico nucleare a corto e a più lungo raggio. Le armi a più corto raggio obbligano il Patto a evitare la concentrazione di forze di attacco e lasciano alla NATO la possibilità di ricorrere a opzioni operative «su scala ridotta di impiego». Le armi a più lungo raggio garantiscono la possibilità di estendere l'escalation non solo verticalmente o in intensità, ma anche geograficamente su altri territori. Esse inoltre, sul piano operativo, permettono di conseguire obiettivi di particolare valore strategico, come grandi basi operative, sistemi di comando e comunicazione, eccetera.

L'Alleanza ha oggi molte inibizioni politiche a riprendere questo discorso sul piano tecnico degli armamenti necessari per renderlo credibile. In particolare vi è il timore di bloccare la distensione e gli accordi di disarmo, i quali a loro volta promettono la possibilità di sanare lo squilibrio storico esistente tra NATO e Patto di Varsavia sul piano convenzionale: quello stesso squilibrio che, negli anni cinquanta, aveva portato al dispiegamento in Europa delle armi nucleari tattiche.

Paesi lasciati troppo soli?

Le armi nucleari tattiche rimaste in Europa dopo il «doppio zero» vengono quindi viste come particolarmente pericolose per i paesi di prima linea che le ospitano (Germania soprattutto) perché mettono direttamente «a rischio» i loro territori e le loro popolazioni, mentre altri paesi meno direttamente

collegati con il fronte possono ridurre la loro esposizione politica e militare. Alcuni paesi, e in particolare la RFG, vengono così «singolarizzati», lasciati soli. Il che spiega la forza delle pressioni in favore di un «triplo zero», che elimini anche i restanti missili nucleari a corto raggio (SNF), giustificate sul piano numerico dal fatto che il Patto di Varsavia ha ormai molte più armi nucleari tattiche della NATO.

In pratica, il *Concetto Globale* approvato dagli alleati (di cui riportiamo ampi stralci in Appendice), riconferma l'opportunità di mantenere in Europa armi nucleari a più corto raggio (SNF), ma si dice anche disposto a trattare di una loro *riduzione* (e non di una loro *eliminazione*), a condizione che l'URSS accetti di ridurre la sua attuale supremazia numerica in questo campo, e solo quando le trattative di Vienna sulla riduzione delle forze convenzionali in Europa abbiano assicurato il raggiungimento di una effettiva stabilità convenzionale, grazie a riduzioni massicce della attuale supremazia del Patto di Varsavia.

Nel frattempo però è stato anche deciso di rinviare quanto meno al 1992, ogni decisione circa la necessaria *modernizzazione* dei missili a più corto raggio della NATO, che diverranno obsoleti entro il 1994-95. Molti dubitano che a quella data sarà effettivamente possibile assicurare tale modernizzazione. In tal caso l'intero compromesso raggiunto con il *Concetto Globale* verrebbe a cadere, e di fatto la NATO potrebbe solo sperare in una riduzione unilaterale di tali armi da parte del Patto di Varsavia, o in una terza «opzione zero.»

Criteri di scelta nucleare

I requisiti per una forza nucleare della NATO, nel prossimo futuro, sembrano dunque doversi basare sui seguenti criteri di massima:

- a) le forze nucleari alleate dovranno essere costruite e servite entro severi limiti di bilancio;
- b) esse dovranno essere concepite in modo tale da ridurre, o quanto meno non esacerbare, i sospetti e la diffidenza dell'opinione pubblica sulle armi nucleari in genere;

- c) esse dovranno tenere conto del difficile compromesso raggiunto nelle GPG e nel *Concetto Globale*, e sostanziarlo, a meno che un diverso compromesso non possa essere raggiunto;
- d) tali forze dovranno essere concepite in modo tale da assicurare un equo equilibrio di rischi e di responsabilità, e una larga partecipazione di tutti gli alleati, alle decisioni e alle operazioni;
- e) è necessario che tali forze nucleari siano adeguate agli sviluppi tecnologici;
- f) esse dovranno essere in grado di assicurare *un contributo efficace alla difesa* oltre che alla deterrenza, mettendo a rischio un'ampia gamma di possibili obiettivi del Patto di Varsavia, e particolarmente di quegli obiettivi che sembrano essere co-essenziali allo svolgimento delle operazioni militari del Patto stesso;
- g) da un punto di vista strettamente militare, tali forze dovranno rispondere a criteri di *sopravvivenza* nei confronti di minacce convenzionali e chimiche, nonché, nella misura del possibile, di minacce nucleari;
- h) tali forze dovranno tenere nel debito conto gli sviluppi prevedibili dei sistemi convenzionali, che potrebbero influenzarle in vario modo. Ad esempio: si dovrà tener conto della *effettiva e realistica* capacità di sistemi «emergenti» convenzionali, capaci di svolgere alcuni compiti oggi affidati prevalentemente al fuoco nucleare. In tali casi tuttavia bisognerà prendere in considerazione, oltre i calcoli di immediata efficacia militare, anche le prospettive «dissuasive» proprie dei sistemi nucleari;
- i) la pianificazione delle forze nucleari di teatro dovrà tenere conto (e condizionare, oltre ad esserne condizionata) dell'insieme dei negoziati sul controllo degli armamenti e delle effettive prospettive di disarmo.

Non è facile mettere insieme tutti questi criteri. Ci può quindi aiutare qualche considerazione finale sulla *essenza* politica e strategica della dottrina nucleare della NATO.

**Just
Deterrence**

Noi oggi parliamo di *dissuasione allargata* (extended deterrence), per indicare la strategia della NATO, che vuole assicurare l'estensione dell'ombrello nucleare americano a

garanzia della sicurezza e della difesa europea. Tuttavia, la dissuasione allargata è un concetto relativamente nuovo e tutto sommato improprio. Quello che noi oggi definiamo «dissuasione allargata», negli anni cinquanta, alle origini della NATO, era la semplice dissuasione senza altri aggettivi. L'aggettivo «allargata» venne ad aggiungersi al sostantivo «dissuasione» come risposta alla crescente vulnerabilità del territorio americano ad attacchi nucleari sovietici.

In questo dibattito si sono andate delineando due diverse concezioni della dissuasione:

- a) la prima, definisce i bisogni della dissuasione nucleare essenzialmente nei termini di quanto è necessario avere per compensare la superiorità convenzionale sovietica e per dissuadere l'uso, da parte dei sovietici, di armi nucleari e/o chimiche;
- b) la seconda, considera la dissuasione nucleare *anche* (e prioritariamente) come il mezzo per eliminare la guerra come opzione politica fattibile: un mezzo che si è rivelato superiore a tutti gli altri sin qui tentati.

La prima è relativamente più semplice della seconda in termini di pianificazione militare. La seconda è notevolmente più accettabile della prima in termini politici.

Una tale strategia è stata elaborata per rispondere alla esigenza di negare agli avversari ogni possibilità di conseguire vittoriosamente obiettivi politici. Questo principio iniziale *si è evoluto verso una crescente enfasi sul controllo delle armi nucleari e sul ritegno nel loro uso.*

Si deve quindi parlare di qualcosa di più semplice della dissuasione allargata o di altre forme tecniche di risposta nucleare (massiccia, flessibile, eccetera), e cioè di una *dissuasione semplice* (just deterrence), chiaramente orientata nel senso del controllo, del ritegno e della selettività nell'uso, e con l'obiettivo di arrivare alla immediata chiusura della guerra (war termination) avente quindi come logica ispiratrice *la prevenzione della guerra stessa.*

Questa logica ispira l'intera evoluzione della strategia concordata dalla NATO nelle PPG e nelle GPG. La NATO è certamente impegnata nel senso della *dissuasione semplice*, ed ha progressivamente accresciuto la sua propensione verso un maggiore controllo

politico delle armi nucleari, verso una loro maggiore selettività operativa, verso un crescente ritegno negli scenari di uso, eccetera.

Questa logica deve guidare anche le scelte future dell'Alleanza: non si tratta evidentemente di una logica che tende ad accrescere l'uso operativo delle armi nucleari nella battaglia convenzionale, ma di una logica che tende a porre le condizioni tecniche necessarie per dissuadere la guerra o per porvi immediatamente termine nelle condizioni migliori possibili.

In una tale ottica, è necessario quindi avere ben presente che è in atto uno scontro tra due approcci logici alla dissuasione, profondamente divergenti tra loro, e che la vittoria dell'una o dell'altra logica chiarirà se riusciremo ad attuare pienamente l'ipotesi di una *dissuasione semplice*, o se invece riporteremo l'intero dibattito indietro di anni, di fatto *favorendo il ritorno di concezioni dissuasive più vecchie e pericolose*, oltre che meno credibili:

1. il primo approccio, che potremmo definire *regressivo*, enfatizza l'ipotesi di una *dissuasione minimale* (a volte anche definita *esistenziale*), e ha vari corollari politici come un maggiore «decoupling» tra forze americane ed europee, il ritiro delle armi nucleari dal territorio dei paesi non-nucleari, eccetera. Una versione estrema di questa concezione è nel ritorno alla *rappresaglia massiccia*, e un'altra, di segno apparentemente opposto, ma in realtà perfettamente coerente con la precedente (almeno per quel che riguarda l'impiego delle armi nucleari in Europa) è l'enfaticizzazione del ruolo operativo di queste armi sino a concepire scenari di *guerra nucleare geograficamente delimitata*;
2. il secondo approccio accetta la dissuasione come un *principio di ordine superiore* (ad esempio se comparato al solo equilibrio convenzionale) e sviluppa quindi la sua logica nel senso della *dissuasione semplice* (che in questo lavoro chiamiamo anche *essenziale*), cercando di mantenerne la credibilità anche di fronte al mutare delle circostanze.

Se si accetta questa seconda logica, allora i criteri ispiratori di una futura forza dissuasiva della Alleanza sono in qualche modo semplificati, e comunque possono essere letti con criteri univoci, enfatizzando la possibile diminuzione dei mezzi, giustificando la

modernizzazione secondo criteri di mantenimento della dissuasione essenziale e rivedendo i criteri di impiego operativo alla luce rigorosa dell'obiettivo politico dissuasivo che ispira questa intera costruzione logica.

Le forze strategiche

La dissuasione nucleare occidentale continuerà ad essere dominata dalla composizione e dalla strategia delle forze nucleari americane. Il numero delle testate e il tipo e la quantità dei vettori sarà determinato dall'andamento dei negoziati START e degli accordi bilaterali USA-URSS: è prevedibile una riduzione importante, pari al 35-45%, che dovrebbe incidere in particolare sulle forze di cosiddette di «primo colpo» con capacità «controforze» (come gli ICBM con testate multiple indipendenti). Ne deriveranno alcune conseguenze:

- a) potrà mutare l'equilibrio quantitativo tra le testate strategiche degli USA, dell'URSS, della Francia e della Gran Bretagna nonché e, collegato con questo,
- b) potrà crescere l'importanza di un eventuale accordo tra la Francia e la Gran Bretagna che preveda forme di collaborazione in campo nucleare (anche se sembrano per ora da escludersi forme di integrazione).

Ambedue questi elementi potrebbero far valere una sorta di «force multiplier» a vantaggio di queste forze nucleari europee portando alla luce una sorta di *concetto minimo di deterrenza* già basata in Europa anche se non allargata all'intera Europa.

Per comprendere tale effetto bisogna considerare il numero delle forze strategico-nucleari francesi e britanniche che potrebbero essere effettivamente in stato di allerta ad ogni possibile momento: piuttosto basso oggi (176) esso crescerà notevolmente dopo la loro modernizzazione (passando a 544 o più) e potrebbe essere ancora accresciuto ove i due deterrenti arrivassero a forme di cooperazione operativa. In particolare ne beneficerebbe il loro targeting, che potrebbe moltiplicare e diversificare gli obiettivi posti a rischio dalle forze nucleari.

Nello stesso tempo diminuirà notevolmente il numero di obiettivi che le due superpotenze potranno minacciare (e, se la modernizzazione della NATO proseguirà secondo le linee di modernizzazione *cum riduzione* che abbiamo sin qui ipotizzato, calerà anche il numero di obiettivi presi in considerazione dai piani operativi della NATO - oggi circa 5000).

In tale situazione, la distanza tra i deterrenti delle superpotenze e i deterrenti delle due potenze europee, in termini di obiettivi e di targeting, diminuisce, e aumenta altresì la utilità del targeting autonomo franco-britannico per la strategia complessiva della NATO.

Italia e Fianco Sud

Per quel che riguarda in particolare l'Italia e la Regione Sud, tuttavia, dobbiamo notare che vi è comunque una differenza strutturale nel potenziale impegno dissuasivo dei deterrenti europei. Nel caso della Germania e dell'Europa centrale, infatti, le forze britanniche sono impegnate direttamente (la BAOR - le forze britanniche nella RFG), e la Francia, oltre ad essere anch'essa presente militarmente oltre Reno, è geostrategicamente collegata alla difesa della Germania meridionale. Nulla di tutto questo si applica al fronte Sud, o almeno non in modo così diretto, e in particolare non si applica al Mediterraneo orientale che è per l'Italia un pò quello che la Germania è per la Francia.

Lo spostamento in Italia del 401° stormo di F-16 americani, a doppia capacità, e la presenza continuativa della VI Flotta nel Mediterraneo costituiscono una garanzia di coupling. In futuro, a questa garanzia americana potrebbe aggiungersene una europea, ove venissero messe in essere forme integrative di scambio militare fra forze di stati della Regione Sud e forze di stati della Regione centrale. La Francia e la Germania, in particolare, potrebbero svolgere un utile ruolo di "cerniera", assieme con l'Italia e la Spagna.

Forze nel teatro

Il Concetto Globale approvato dal Consiglio atlantico nel 1989 ha presentato questi sistemi indifferentemente come sistemi "tattici" o SNF, ovvero come sistemi *sub-strategici*.

Si tratta di una novità terminologica non indifferente, perché tende a collegare strettamente questi sistemi a più corto raggio ai sistemi strategici e intercontinentali, ribadendo con grande insistenza il fatto che ambedue questi sistemi *hanno lo stesso fondamentale ruolo dissuasivo*.

Eliminate le INF, era cresciuta in Europa la percezione che si delineassero due strategie nucleari, una "strategica" e una "tattica", non chiaramente collegate tra loro. In pratica ciò significava un forte indebolimento del compromesso raggiunto con le GPG.

Era difficile compensare in modo concreto la partenza delle INF, e la NATO ha quindi provveduto ad una compensazione di tipo semantico, promuovendo al rango di forze *sub-strategiche* quelle armi nucleari che in genere venivano più modestamente definite tattiche o a corto raggio.

Ma in realtà questa mutazione semantica potrebbe assumere una importanza molto rilevante per il futuro, perché tenderà ad influenzare le future decisioni sulla strategia nucleare della NATO e sui suoi armamenti. Così, ad esempio, se le SNF sono armi con ruolo *sub-strategico*, la loro dimensione operativa ne esce in qualche modo ridimensionata, è possibile pensare a una forte diminuzione nel numero di tali armamenti e anche a una limitazione nel tipo dei vettori a ciò destinati.

D'altra parte il termine *sub-strategico* adottato dalla NATO (e prima ancora dall'UEO) è stranamente simile al termine *pre-strategico* adottato dai francesi quando debbono descrivere il ruolo dei loro sistemi nucleari nazionali a più breve raggio. Non è ancora una perfetta identità (i due concetti continuano ad essere diversi), ma non è neanche la vecchia incommensurabile distanza degli anni passati.

**Dal Lance
al FOTL**

Il programma di modernizzazione per i Lance (FOTL: Follow-on to Lance) ha assunto un valore politico rilevante, specie perché:

- a) questo programma riveste una importanza politica e militare notevole per i futuri aggiustamenti nell'equilibrio delle forze, sia convenzionali che nucleari, tra Est ed Ovest;

- b) è chiara l'utilità *difensiva* di un sistema missilistico mobile basato a terra, affidabile e preciso, e con un raggio molto accresciuto rispetto ai Lance (passerebbe da circa 100 a poco meno di 500 km.).

ATACMS e MLRS

L'approccio occidentale, nella sua essenza, potrebbe essere ridotto a una formula un pò semplicistica: "modernizzare per ridurre e negoziare": ciò rende a volta difficile tuttavia precisare esattamente verso quali quantità ci indirizziamo. Le scelte per il FOTL si concentrano su un missile di seconda generazione (l'ATACMS - sistema missilistico tattico dell'Esercito americano) che possa essere lanciato dai nuovi MLRS (i sistemi lanciarazzi mobili M-270), ma includono anche l'Hadès francese o un missile del tutto nuovo.

Questo sistema è ritenuto utile per raggiungere due obiettivi: un massimo di capacità di penetrazione e il raggiungimento del massimo raggio d'azione consentito. In tal modo si potrebbero conseguire altri due obiettivi operativi:

- a) accrescere la capacità di sopravvivenza dei sistemi grazie ad un arretramento delle loro basi e
- b) sfruttare al massimo la capacità di coprire obiettivi "laterali" e in profondità.

Tutto ciò potrebbe permettere di ridurre il numero dei sistemi.

Il futuro delle AFAP

Le armi di campo di battaglia (in particolare l'artiglieria) già oggi giocano un ruolo ridotto nella pianificazione strategica e militare. La NATO sta rimpiazzando i suoi vecchi proiettili da 155 e da 203 con nuovi proiettili che hanno maggiori caratteristiche di sicurezza, maggiore precisione e una gittata accresciuta (si tratta, al momento attuale, di circa 200 proiettili W-79 e di un numero ancora iniziale di proiettili W-82: la loro maggiore caratteristica è quella di allungare la gittata dell'artiglieria nucleare sino a circa 30 km. e di ridurre i tempi di reazione da circa un'ora a circa 15 minuti).

Se consideriamo lo sviluppo dei MLRS convenzionali con submunizionamento a guida terminale e la loro maggiore efficienza,

la giustificazione per continuare a mantenere in servizio l'artiglieria nucleare è soprattutto di carattere politico: può essere un'utile carta nel contesto dei negoziati per il controllo degli armamenti. Non è quindi possibile giustificare razionalmente ulteriori programmi di modernizzazione di questi sistemi, nè tanto meno una loro espansione.

La eliminazione delle AFAP crea in realtà un certo numero di problemi operativi e soprattutto richiede una notevole modernizzazione in campo convenzionale (tecnologie emergenti in grado di svolgere missioni FOFA - attacco alle forze di "seconda schiera"), oltre a un effettivo successo dei negoziati per la stabilità convenzionale: esse infatti sono le armi che la NATO conserva per mantenere a rischio eventuali attacchi massicci delle forze convenzionali del Patto.

La eliminazione a breve scadenza delle AFAP, pur giustificabile, tenderebbe ancora una volta a rovesciare le priorità politico-strategiche della NATO: esse potrebbero sparire tranquillamente una volta raggiunta una effettiva stabilità convenzionale, ed invece, in questa situazione, rischiano di scomparire *prima* della conclusione positiva di tale negoziato, onde rendere possibile il conseguimento delle altre misure di modernizzazione.

Aerei a doppia capacità

L'elemento più importante e consistente dei sistemi nucleari di teatro dovrà quindi essere costituito da aerei a doppia capacità, strettamente connessi a un ruolo *dissuasivo*, ancor più che difensivo. Tuttavia tali mezzi, per rispondere efficacemente a ruoli nucleari di teatro, debbono soddisfare alcuni criteri di capacità di sopravvivenza e di prontezza.

La prontezza operativa, e la effettiva disponibilità di aerei per un ruolo nucleare al momento voluto, hanno evidenti implicazioni in termini di bilancio, e sono strettamente collegate alla determinazione del numero di aerei necessari per svolgere allo stesso tempo le missioni nucleari e quelle convenzionali.

Il problema della capacità di sopravvivenza implica tra l'altro:

- a) la protezione delle basi aeree da attacchi di sorpresa; la necessità di poter disperdere le proprie forze (il che implica la disponibilità di un maggior numero di basi: qui potrebbe avere un ruolo

significativo un accordo con la Francia), sino alla soluzione "tecnica" dipendente dalla disponibilità di aerei con capacità V/STOL, migliori difese antiaeree e antimissilistiche delle basi, eccetera. Anche questi programmi implicano l'impegno di fondi rilevanti;

- b) il potenziamento della sopravvivenza "in missione", grazie a sistemi di difesa elettronica, riduzione della segnatura radar e altre tecniche di soppressione eccetera, e grazie allo sviluppo di migliori sistemi stand-off.

**SRAM-T
contro ASMP**

Lo sviluppo dei sistemi stand-off (fino ad un raggio di circa 500 km) sta procedendo rapidamente ed è in piena fioritura tecnologica: il che significa che potrebbe portare allo sviluppo rapido di nuovi sistemi. Un sistema nucleare di teatro aria-terra potrebbe avere una traiettoria balistica, un'alta precisione e un'alta capacità di penetrazione delle difese avversarie. Molto dipende tuttavia dal tipo di accordi che potrà regolare la loro acquisizione. Vi è un'evidente attrazione nell'ipotesi di un sistema sviluppato insieme da Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia, che avrebbe vantaggi sia tecnologici che di costo, oltre a dare un segnale politico di notevole importanza per quel che riguarda la "tenuità" dell'Alleanza Atlantica e la sua solidità interna. Altre soluzioni sono però possibili.

Gli aerei non sono soltanto i sistemi più adatti per un dispiegamento a largo raggio e una flessibilità delle forze nucleari di teatro: essi sono anche i sistemi che più facilmente possono consentire una distribuzione di ruoli e una partecipazione alle decisioni e alle operazioni nucleari, per un gran numero di alleati: il che potrebbe essere collegato a un discorso di burden-sharing non solo tra Europa e USA, ma anche tra i singoli paesi europei.

**SLCM
e Fianco Sud**

Una breve frase per quel che riguarda gli SLCM in quanto sistemi di teatro: essi appaiono particolarmente utili per quel che riguarda le operazioni nella Regione Sud e nella Regione Nord della Alleanza: ciò in qualche misura tende tuttavia a sottolineare una differenziazione tra queste due Regioni

e la Regione centrale, perché gli SLCM sono sistemi americani e non europei né NATO: sono possibili, anche in questo caso accordi di "sharing", come avviene per gli aerei e come sarebbe stato possibile per i GLCM? L'argomento dovrebbe venire preso più seriamente in considerazione.

Attualmente la versione nucleare degli SLCM è dispiegata solo in modeste quantità sui mezzi navali di superficie e sottomarini degli USA (il programma complessivo parla del dispiegamento di circa 750 SLCM di questo tipo). Questo dispiegamento ha più una funzione difensiva/dissuasiva (complica i problemi di targeting avversario) che altro, anche se la "Maritime Strategy" della US Navy cerca di trovare loro altre giustificazioni «offensive» sia di tipo strategico che di teatro. Il loro ruolo per la difesa dell'Europa centrale è comunque modesto (alleggerimento? Missioni concorrenti?). Si pongono problemi di pianificazione, perché gli SLCM sono comunque legati agli altri ruoli primari che le piattaforme navali USA debbono svolgere: se troppo impegnati in compiti di teatro ciò potrebbe restringere la mobilità della flotta americana (e quindi creare anche problemi di efficienza e di sopravvivenza).

Problemi di controllo degli armamenti

Sin dall'epoca del Rapporto Harmel, del 1967, l'Alleanza ha cercato di conciliare una politica di distensione e di controllo degli armamenti con una politica di mantenimento della propria sicurezza. Il compromesso ha di fatto trovato formule accettabili, per molti anni, ma si è poi rivelato più difficile, sotto l'influsso della «doppia decisione» del 1979 circa le INF.

Eventuali ulteriori ritiri o riduzioni delle forze nucleari sovietiche dipiegate in avanti, contro l'Europa, *non eliminerebbero* la minaccia nucleare sovietica contro l'Europa occidentale, tuttavia accrescerebbero l'importanza relativa delle forze strategiche o a lungo raggio dell'URSS: ciò rafforza l'esigenza di un chiaro collegamento tra la dissuasione NATO e quella USA.

D'altro canto le forze nucleari sovietiche hanno anche il compito primario di distruggere le capacità nucleari della NATO, per accrescere il peso delle forze convenzionali del Patto di Varsavia: un disarmo nucleare bilaterale in Europa, quindi, *accrescerebbe la*

portata della minaccia convenzionale sovietica, e quindi anche la minaccia di guerra.

Anche un *bando delle armi chimiche*, che di per sé rappresenta un vantaggio per la Alleanza, richiede tuttavia attenzione e prudenza. L'uso di armi chimiche infatti è talmente rischioso e disastroso, e le possibilità di sviluppare clandestinamente un arsenale chimico sono talmente alte, che è necessario ribadire in questa sede la necessità di mantenere una capacità dissuasiva *nucleare* della Alleanza contro questa minaccia.

Alcuni sostengono la tesi che, per le armi convenzionali, bisognerebbe puntare a riduzioni asimmetriche sino a raggiungere un livello eguale per le due parti, pari a circa il 50% delle attuali forze della NATO. Ricordiamo in questo caso quanto studiato dalla RFG per quel che riguarda il fronte centrale: a bocce ferme, riduzioni che raggiungano anche solo il 75% del livello delle forze NATO potrebbero avere in realtà un effetto destabilizzante e favorire il Patto di Varsavia (per la maggiore importanza dei fattori geostrategici). Se ci si volesse tuttavia incamminare in una tale direzione sarebbe essenziale procedere a una profonda ristrutturazione- riorganizzazione delle forze alleate, eliminando quelle componenti che più sono congeniali ad attacchi di sorpresa (capacità di fuoco altamente mobile e elementi concorrenti).

Per quel che riguarda le armi convenzionali dunque si possono evidenziare i seguenti punti:

1. gli squilibri convenzionali accrescono la probabilità di attacchi di sorpresa o con brevissimi tempi di preavviso, riducendo in modo pericoloso anche i tempi della risposta nucleare (e riducendone le opzioni);
2. il ritiro di determinate forze sovietiche può ridurre la probabilità di attacchi di sorpresa e allungare i tempi di preavviso, accrescendo la capacità dissuasiva delle forze nucleari e convenzionali della NATO;
3. l'obiettivo perseguito nei negoziati CFE, e cioè quello di importanti riduzioni asimmetriche che conducano ad una parità delle forze convenzionali delle due alleanze in Europa, non eliminerebbe la possibilità di un attacco di sorpresa del Patto di Varsavia, ma *diminuirebbe la quantità di armi nucleari necessarie per*

la dissuasione. I tempi di preavviso inoltre potrebbero crescere notevolmente, purché le riduzioni avvengano secondo una suddivisione geografica studiata a questo fine: come è possibile vedere in appendice, le proposte di suddivisione geografica avanzate dalla NATO consentono il raggiungimento di questo obiettivo, mentre quelle avanzate dal Patto di Varsavia non lo consentono;

4. i programmi nazionali della difesa degli anni Novanta, per quel che è dato capire dai segnali odierni, portano naturalmente a riduzioni di forze che, in qualche caso, vanno anche oltre gli obiettivi del negoziato CFE.

Ciò potrebbe avere effetti negativi, creando nuovi squilibri e distruggendo gli effetti positivi di un eventuale accordo CFE sulla pianificazione dei sistemi nucleari, arrivando persino ad *accre-scere la dipendenza* della NATO dai sistemi nucleari;

5. ciò potrebbe accrescere l'interesse verso accordi di disarmo che vadano oltre gli attuali obiettivi CFE e puntino a riduzioni molto più sostanziali, sino ad un livello pari al 50% dell'attuale arsenale della NATO. Non sono però ancora chiare le conseguenze che ne deriverebbero per le armi nucleari della NATO: probabilmente, anche in questo caso, assisteremmo ad una maggiore dipendenza alleata;
6. il vero obiettivo finale del processo di riduzione degli armamenti è quello di arrivare ad una profonda *ristrutturazione delle forze convenzionali*, così da ridurre strutturalmente il timore di attacchi convenzionali. Tuttavia l'esperienza della storia europea dimostra quanto siano state illusorie, nel passato, le speranze di stabili equilibri convenzionali, e comunque, anche nella migliore delle ipotesi, nessuna riforma strutturale tra quelle oggi concepite può eliminare completamente la possibilità di condurre attacchi convenzionali. Anche in tale ipotesi quindi resterebbe valida la logica che richiede una *componente nucleare per confermare e stabilizzare la credibilità della dissuasione della guerra*: solo che in tal caso tali forze potrebbero essere *estremamente limitate per numero e per qualità*;

7. ed infine, è necessario intendersi sulla questione della *modernizzazione* di tali forze. L'adozione, da parte della NATO, di sistemi di nuova tecnologia (come le ACM, munizionamento

convenzionale avanzato), può servire da moltiplicatore di forza e rendere inutili alcuni tipi di sistemi nucleari tattici. Ma se da un lato ciò ridurrebbe la *dipendenza operativa* dalle armi nucleari, d'altro lato ciò non potrebbe però *rimpiazzare* la funzione dissuasiva delle armi nucleari.

Vi è quindi uno stretto collegamento tra opzioni convenzionali e opzioni nucleari della NATO, nel senso che i mutamenti in campo convenzionale influenzeranno i calcoli per la definizione dell'arsenale nucleare della NATO.

Ciò accresce la *condizionalità* della pianificazione nucleare, ma in nessun caso elimina la necessità di un arsenale nucleare della NATO. In ogni caso dobbiamo sempre avere presenti due rischi maggiori:

- a) primo rischio: più profondi saranno i tagli delle forze convenzionali, più difficile sarà comprendere appieno i requisiti della stabilità convenzionale (e maggiore quindi sarà l'incertezza nucleare);
- b) secondo rischio: le necessità nucleari della NATO sono determinate dalle opzioni convenzionali, nucleari e chimiche del Patto di Varsavia. Potrebbe quindi darsi il caso che una riduzione dell'arsenale nucleare della NATO, stabilita sulla base dei mutamenti intervenuti nella minaccia convenzionale, crei una situazione di maggiore vulnerabilità dell'arsenale nucleare residuale esponendolo ad attacchi preventivi, chimici e/o nucleari, del Patto, finendo così per alterare anche l'equilibrio convenzionale.

Detto questo tuttavia dobbiamo anche prendere in considerazione la possibilità di uno sviluppo equilibrato in ambedue i campi.

Il miglior obiettivo possibile, e l'unico che potrebbe in qualche modo risolvere le incertezze e i problemi che siamo andati delineando, e che *sia coerente con il mantenimento della certezza della dissuasione*, è quello di arrivare, tra Est ed Ovest, alla identificazione di una situazione di *dissuasione congiunta*. In tal caso ambedue le parti dovrebbero accettare ed applicare misure negoziali o tacite che accrescano la stabilità strategica, e non indeboliscano la dissuasione.

Un simile sviluppo include fra l'altro un consenso reciproco sulle regole di ingaggio, misure di stabilizzazione del controllo degli armamenti, estesi accordi di verifica e di conoscenza e comprensione reciproca, eccetera, sino al riconoscimento *esplicito* del diritto di ambedue le parti di mantenere in vita una forma di *dissuasione semplice*, secondo i criteri logici da noi descritti in precedenza. Una tale *dissuasione congiunta* potrebbe includere misure di salvaguardia per gli accordi di disarmo convenzionali e chimici, nella misura di ipotesi di riarmo per controbilanciare violazioni o altre iniziative di circonvenzione degli accordi stessi. Ciò darebbe un nuovo senso, più stabile, a tutto il complesso dei negoziati di disarmo.

Al limite, una tale *dissuasione congiunta* potrebbe portare ad un accordo di ancora maggiore respiro sulla dissuasione in genere come *soluzione interimaria*, accettata da ambedue le parti in attesa di riuscire a definire nuovi rapporti dissuasivi che non implichino l'attuale situazione di contrapposizione in una tale ottica, un ordine europeo mutualmente negoziato ed accettato potrebbe infine rimuovere la componente militare dalla competizione politica e ridurrebbe gli arsenali residuali al ruolo di pura e semplice *salvaguardia* del rispetto dell'ordine stabilito e della rimozione della guerra dal novero delle possibilità storiche, almeno in Europa.

Nel complesso quindi, è necessario che la NATO, ove decidesse di indirizzarsi in tal senso, mantenga ferma una chiara politica dissuasiva, basata su meno armi nucleari (il più basso livello compatibile con la loro efficienza operativa e dissuasiva, ma non una di meno) cosicché rimanga valido l'obiettivo di mantenere un minimo credibile di difesa e dissuasione. Ciò inoltre sottolinea l'importanza di quella che potremmo definire la «trasparenza» dell'equilibrio, e cioè dei sistemi di verifica e sorveglianza (anch'essi dovrebbero essere in futuro più NATO e più europei che americani, per ragioni evidenti di fiducia).

Le cifre, i compromessi e la deterrenza essenziale

Le cifre che circolano in vari ambienti sembrano avere un significato essenzialmente politico e «di segnale» che rispondere a una effettiva analisi strategica operativa. Vi è comunque una definita

tendenza ad andare verso livelli che possiamo definire di *deterrenza essenziale*. In tal modo e a prescindere dalla sorte riservata alle AFAP, ci si concentra su una cifra quantitativamente vicina a quella già concordata al momento del dispiegamento delle INF (500-800 sistemi nucleari), secondo una logica strategica e calcoli che ricalcano grosso modo tale decisione.

SISTEMA	NUMERO DELLE TESTATE				
	1988 (stima)	CON MODERNIZZAZIONE (ipotesi illustrative)			
		A	B	C	D
Missili stand-off	0	800	800	600	500
Bombe a caduta	1630	500	500	400	250
Proiettili di artiglieria	1830	800	300	0	0
Missili Lance/FOTL/MLRS	700	900	400	0	250
Missili INF	501	0	0	0	0
Totale	4661	3000	2000	1000	1000

(Fonti: H. Binnendijk, *Nato's nuclear modernization dilemma*, Survival 3/4 1989, IISS; European Strategy Group *Nuclear Weapons in Europe - Past and Future, provisional draft, March 1989*).

Ipotesi A L'ipotesi A (3000 testate complessive) ricalca in modo presumibilmente abbastanza fedele quelli che potrebbero essere i calcoli elaborati dallo SHAPE (il comando supremo alleato della NATO in Europa). Assicura un numero abbastanza alto di sistemi nucleari a corto e medio raggio che permette alla NATO di mantenere all'incirca invariato il suo attuale targeting nucleare, pur assicurando alcuni risparmi e una nuova riduzione di circa 1160 testate rispetto a quelle già decise autonomamente o concordate con l'URSS nell'ambito del Trattato di Washington per la eliminazione delle INF. Ha quindi aspetti di disarmo, ma anche aspetti di conservazione della strategia operativa esistente, nonché evidentemente delle GPG. I sistemi nucleari restano abbastanza numerosi e diversificati, e possono quindi continuare a svolgere una funzione di bilanciamento e «supplenza» rispetto agli squilibri convenzionali. Le riduzioni previste riguardano circa il 33% delle forze attualmente impiegate dalla NATO, e portano l'insieme delle forze nucleari della NATO a circa il 40% di quelle che erano solo pochi anni or sono.

È probabile che in tale ipotesi un nuovo missile FOTL dominerebbe la struttura delle forze nucleari.

Ipotesi B L'ipotesi B (2000 testate) tiene conto in particolare delle critiche che ambienti politici tedeschi (specie conservatori) hanno espresso nei confronti delle AFAP, e della riluttanza tedesca al dispiegamento massiccio di nuovi sistemi FOTL. Il taglio delle testate nucleari, in cambio della modernizzazione, supererebbe il 50% (le testate residuali sarebbero meno del 30% delle testate della NATO all'inizio degli anni '80). Le AFAP verrebbero ridotte di circa l'80%.

In questa alternativa i sistemi a corto raggio verrebbero sacrificati, mentre verrebbe rafforzato il ruolo dei sistemi a più lungo raggio, con una netta preferenza per quelli lanciati da piattaforme aeree rispetto ai FOTL.

Questa combinazione «di compromesso» tra i desiderata di SHAPE e quelli di una larga parte dell'opinione pubblica tedesca, potrebbe comunque assicurare una credibile capacità di sopravvivenza del deterrente alleato (*accrescendola* rispetto alla situazione attuale); assicurerebbe una capacità limitata, ma reale, di porre a rischio concentrazioni di forze convenzionali del Patto; ridurrebbe il rischio di uno scontro politico tra gli USA e la Germania Federale.

Ipotesi C L'ipotesi C (1000 testate), sposa al cento per cento le tesi più estreme del partito dei «demonstrators» di coloro cioè che vorrebbero ridurre la funzione delle armi nucleari sul teatro europeo a un semplice ruolo «esistenziale» di deterrenza «generale» o assicurata (una sorta di sub-MAD per il continente europeo).

In tal caso non vi sarebbe alcuna difficoltà ad accettare una opzione «triplo-zero» con l'URSS: in questo scenario anzi sarebbe evidente interesse della NATO proporre essa stessa un «triplo zero» che, assieme con la eliminazione delle SRINF della NATO, elimini anche le molto più numerose SRINF del Patto di Varsavia. Sarebbe anzi necessario proporre anche un «quarto zero» che elimini le AFAP. In tal modo la NATO potrebbe politicamente anticipare e prendere di corto lo stesso Gorbaciov.

Le uniche forze nucleari che restano secondo la opzione C sono quelle lanciate da piattaforme aeree (una combinazione di missili stand-off e di bombe a caduta libera). Una tale opzione sarebbe evidentemente piuttosto vulnerabile ad attacchi di sorpresa contro le forze aeree della NATO e in genere contro le MOB (le principali basi operative delle forze aeree) che, in Europa occidentale, sono relativamente poche (e in minor numero rispetto a quelle del Patto). Tali attacchi tuttavia diverrebbero anche più difficili e meno probabili, perché l'Urss non avrebbe più a disposizione la sua attuale enorme superiorità in termini di missili a breve raggio puntati sull'Europa, in grado di «battere» la quasi totalità delle MOB occidentali. In questo scenario diverrebbe essenziale un accordo con la Francia che permetta la piena utilizzazione della basi poste sul territorio francese (e sarebbe evidentemente molto utile un analogo accordo con la Spagna).

Il targeting della Nato, in questa ipotesi, sarebbe soprattutto limitato al lungo raggio. Verrebbe così a sparire quasi integralmente il ruolo di supporto operativo e difensivo delle forze nucleari tattiche della NATO. Una tale ipotesi è quindi strettamente legata al *successo dei negoziati sulla stabilità convenzionale* in Europa, o a un notevole *rafforzamento delle capacità convenzionali* delle forze della NATO.

Ipotesi D Lo stesso si può dire della ipotesi D (1000 testate o meno). Questa ipotesi rappresenta un compromesso tra la tesi C (considerata troppo estremistica) e la tesi B (considerata ancora troppo insoddisfacente rispetto alle richieste della opinione pubblica e all'offensiva propagandistica di Gorbaciov).

Si tratterebbe in pratica di uno schema di *deterrenza essenziale* che potrebbe aggirarsi attorno ad una cifra di circa 800-1000 unità. Una tale riduzione potrebbe essere parzialmente compensata da un effettivo «salto» tecnologico, oltre che da un diverso impegno britannico e francese nella difesa/dissuasione nucleare del teatro europeo. Esso comunque garantisce la «non-denuclearizzazione» dell'Europa. Strategicamente tuttavia non può non ridurre sensibilmente il numero delle opzioni a disposizione di SACEUR: non tanto in

campo dissuasivo, quanto in campo difensivo. Ciò significa rivedere ancora una volta le GPG, probabilmente trasformando in qualche modo il ruolo delle stesse truppe e forze americane in Europa.

Per quel che riguarda il mix di tali forze, è probabile, per le ragioni che avevamo già esposto in precedenza, che esse non possano ridursi alle sole forze aeree con missili stand-off, ma che debbano far posto anche a sistemi terrestri FOTL. Se essi avessero sufficienti capacità in termini di raggio, in realtà non sarebbe necessario sostituire ogni Lance oggi schierato in Europa con altrettanti FOTL. Considerando che le rampe di lancio potrebbero essere 50-90 (sulla base delle esistenti rampe di lancio dei Lance), circa 200-250 FOTL potrebbero risultare un'opzione ragionevole, con una diminuzione di circa 450 testate rispetto a quelle attuali dei Lance. Se l'URSS accettasse di ridurre i suoi SRBM allo stesso numero di quelli della NATO (richiesta avanzata dalla Alleanza nel suo Concetto Globale), questa soluzione permetterebbe altresì di liberarsi della attuale sovrabbondante minaccia missilistica sovietica contro le MOB occidentali.

Il resto delle testate dovrebbe invece essere legato a vettori aerei, per le ragioni politiche, strategiche e operative da noi prima delineate, e dovrebbe essere montato su sistemi balistici stand-off a lungo raggio. Un certo numero di bombe a caduta libera potrebbe essere utilmente mantenuto per mantenere in vita una equa suddivisione delle responsabilità e dei rischi tra alleati, anche con quei paesi che non volessero o potessero dotarsi di costosi e complessi sistemi stand-off, e delle relative piattaforme aeree più avanzate.

Le quattro ipotesi qui delineate non esauriscono la gamma delle scelte possibili. Sono state fatte varie altre ipotesi di cui esaminiamo qui di seguito la logica.

Richard Perle, ad esempio, ha sostenuto che si possano eliminare dall'Europa tutti i missili balistici basati a terra, sia perché questo favorirebbe la NATO (obbligando i sovietici a distruggere molti più sistemi e eliminando una delle più forti minacce di attacco di sorpresa contro le basi operative e i centri di comando e controllo della NATO), sia perché la funzione essenzialmente dissuasiva che la NATO attribuisce a tali sistemi può essere svolta altrettanto, se non più efficacemente, da sistemi nucleari americani basati in mare (SLBM e SLCM) oltre che da sistemi nucleari aeroportati.

Secondo Perle, la NATO continuerebbe invece ad avere bisogno di armi nucleari a corto raggio, come le artiglierie, per dissuadere eventuali attacchi convenzionali e concentrazioni di truppe avversarie.

Tre sono tuttavia le obiezioni principali a questo piano:

- a) le artiglierie nucleari sono fortemente avversate, in Germania, sia dall'opposizione che dalle forze di governo, perché sono le armi che più rischiano di «isolare» (o «singolarizzare») il territorio tedesco dal contesto dell'Alleanza;
- b) ciò significa anche accrescere la centralizzazione delle decisioni nucleari nelle mani degli USA;
- c) un tale piano mette sotto dura pressione i deterrenti nazionali europei.

Più interessante, e in linea con quanto siamo andati dicendo, la tesi abbozzata da Pierre Lellouche. Egli in realtà sviluppa due idee parallelamente. La prima riguarda il futuro degli armamenti nucleari americani della NATO e la seconda è una ipotesi di cooperazione europea nel campo degli armamenti.

Per quel che riguarda il primo punto, Lellouche pensa che si possa ridurre all'osso la quantità di armamenti nucleari della NATO in Europa, arrivando ad una sorta di quantità *essenziale e non negoziabile*, che egli situa attorno alle 400 testate nucleari, distribuite tra aerei e missili SNF modernizzati: tutte a doppia chiave, queste armi nucleari verrebbero distribuite tra gli alleati e dovrebbero avere una funzione dissuasiva abbastanza simile, per criteri di impiego e razionalità, a quelle delle armi *pre-strategiche* nella dottrina francese.

Questa ipotesi (che si situa all'opposto dello spettro teorico-strategico della deterrenza, nei confronti di quella Perle) verrebbe rafforzata ove trovasse applicazione la seconda idea lanciata da Lellouche, e cioè:

- a) un maggiore coordinamento operativo e tecnologico tra le due forze nucleari indipendenti di Francia e Gran Bretagna;
- b) la possibile diffusione di armi nucleari francesi e britanniche nelle mani di paesi alleati, seguendo lo stesso tipo di regole e garanzie che reggono le armi a «doppia chiave» americane in Europa.

Il senso strategico di queste proposte è quello di permettere una diminuzione nel numero dei sistemi senza peraltro indebolire la dissuasione complessiva e soprattutto senza accrescere la «singolarizzazione» dell'Europa nel suo complesso, o dei paesi non nucleari al suo interno, ricorrendo a dispiegamenti di forze sulla base di un mix diverso da quello previsto dalla NATO, ma egualmente compatibile con essa. Il rafforzamento di un «pilastro europeo» (non unicamente convenzionale) nella Alleanza Atlantica fornirebbe la base politica, istituzionale e di gestione di questo nuovo compromesso.

L'idea di Lellouche è quella di creare un «European Nuclear Planning Group», a fianco del Nuclear Planning Group della NATO, che dovrebbe assicurare il collegamento tra opzioni «europee» e opzioni «alleate» nonché gestire le eventuali armi «a doppia chiave».

Il rischio, percorrendo una simile strada, è quello di arrivare ad una NATO senza americani in Europa che tuttavia costituirebbe il peggiore risultato possibile tra tutti quelli ipotizzati.

**A nostro
avviso**

A nostro avviso si possono considerare con favore le ipotesi avanzate da Lellouche, ma bisognerebbe piuttosto procedere per «piccoli passi», onde cercare di evitare alcuni dei più difficili problemi gestionali politici e strategici che tali idee suggeriscono.

In via di ipotesi quindi si potrebbe pensare ad una modernizzazione delle SNF della NATO che oscilli le ipotesi B e D, ma nello stesso tempo procedere sulla strada di una maggiore cooperazione europea che dovrebbe includere:

- a) il completamento della rivitalizzazione dell'UEO;
- b) una maggiore cooperazione operativa tra Francia e Gran Bretagna, accompagnata però da una procedura di informazione/consultazione con gli alleati europei (nell'UEO) e con gli alleati atlantici;
- c) l'esplicita riconferma di quanto era già contenuto nella dichiarazione di Ottawa del Consiglio Atlantico (1974) nonché nella Piattaforma approvata all'Aja dall'UEO (1987), e cioè il «contributo» che le forze nucleari francese e britannica portano alla

strategia dissuasiva della Alleanza, unita alla riconferma della indicazione che la Francia fornì già nel 1986, secondo la quale essa si impegnava a «consultare» la FRG circa l'uso delle sue armi sub-strategiche sul territorio tedesco, tempo e circostanze permettendolo; queste dichiarazioni già prefigurano un qualche collegamento più stretto tra strategia francese e strategia alleata: una loro formalizzazione ed esplicitazione potrebbe accrescere utilmente tale collegamento;

- d) poiché la creazione di un European Nuclear Strategy Group potrebbe apparire come un salto in avanti ancora non ben definito, si potrebbe anche qui procedere per piccoli passi, cominciando con l'istituire una European Agency for Arms Control and Disarmament, sul modello della analoga Agenzia del Governo americano, che coordini le posizioni europee in materia di negoziati nucleari e convenzionali e permetta quindi la progressiva elaborazione di una «dottrina nucleare» comune tra europei, da collegare con quella atlantica. Questa Agenzia potrebbe così divenire la matrice da cui potrebbe essere successivamente più facile sviluppare il Gruppo.

La logica di queste proposte non è solo quella di consentire uno sviluppo per piccoli passi della integrazione europea anche in questo campo, ma anche quella di salvaguardare gli interessi italiani di più lungo termine. Non vi è chi non veda infatti come una accresciuta cooperazione franco-britannica, ovvero franco-tedesca, ovvero tra i tre paesi, tenderebbe a preconstituire un «vertice» di paesi europei nucleari o consultati sulla strategia nucleare, da cui l'Italia sarebbe inizialmente esclusa. Di fronte ad un tale sviluppo sono possibili due reazioni di massima: la prima cerca di uccidere il bambino alla nascita, la seconda cerca di allargare sin dall'inizio la famiglia felice.

La prima soluzione è evidentemente la più facile, ma potrebbe rivelarsi illusoria per almeno due ragioni. La prima: non possiamo certo impedire a quei paesi di stringere accordi bilaterali o trilaterali, tra loro, se lo vorranno. Al contrario, una nostra opposizione potrebbe costarci una più lunga esclusione dal club. La seconda: uccidere sul nascere una cooperazione europea in questo campo potrebbe rivelarsi un grave errore strategico, perché ci obbligherebbe

a confidare solo e soltanto sugli USA, in un momento di rapida evoluzione della dottrina americana e di forti contatti bilaterali tra USA e URSS.

Nel complesso, evidentemente, tutti questi suggerimenti, così come l'ipotesi di una *deterrenza essenziale*, difesa anche da Lellouche, non sono pienamente soddisfacenti e in particolare non rispondono a tutti i criteri politici e operativi concordati nelle GPG. Sono però soluzioni di compromesso probabili, e comunque non disastrose, che potrebbero risultare anche positive *se tutte le altre condizioni si risolvessero positivamente*.

È chiaro cioè che tali compromessi sono tanto più validi quanto migliori saranno gli accordi in sede CFE, e quanto più soddisfacenti saranno le decisioni circa la modernizzazione delle armi convenzionali e la ristrutturazione della difesa.

L'Italia nelle scelte di strategia nucleare dell'Alleanza

Le armi nucleari presenti in Italia hanno senso essenzialmente nel quadro del confronto Est-Ovest. Come osserva il Libro Bianco della Difesa 1985, le armi nucleari strategiche e tattiche sono «connesse tra loro nell'ambito di un'unica strategia volta a dissuadere l'avversario dall'iniziarne l'impiego a qualsiasi livello e su qualsiasi parte del territorio alleato». Esse inoltre debbono «impedire all'avversario il conseguimento di qualsiasi forma di vantaggio o di vittoria» e, assieme con le armi convenzionali, debbono «persuadere qualsiasi potenziale aggressore che l'uso della forza militare contro uno dei paesi dell'Alleanza non può far acquisire alcun vantaggio e tantomeno conseguire la vittoria».

In questo quadro Est-Ovest peraltro la loro utilità è anch'essa limitata, questa volta per mere ragioni operative. La corta gittata delle SNF (con la eccezione di quelle aeroportate) le porta a minacciare il territorio dei paesi neutrali o non allineati confinanti, ovvero lo stesso territorio italiano. La loro maggiore utilità operativa, che consiste nel minacciare direttamente le concentrazioni di forze nemiche al momento del loro attacco, è utile solo in porzioni limitate e pianeggianti del fronte, e perde di senso (o comunque ha un senso molto più limitato) sulle montagne.

Missili SNF basati a terra a più lunga gittata (come i FOTL attualmente in sviluppo), potrebbero certo estendere questa funzione di interdizione molto più in profondità, a condizione però di andare a colpire tali forze nel momento in cui esse si concentrassero per l'attacco ad uno dei paesi cuscinetto confinanti. Le altre missioni di interdizione lontana dovrebbero comunque essere condotte con armi aeroportate (meglio se del tipo stand-off a lunga o media gittata).

Da un punto di vista italiano dunque l'uso delle armi nucleari a più corta gittata non ha la stessa utilità operativa che potrebbe avere sul fronte centrale, per un ampio spettro di contingenze, ma si riduce a pochi e limitati scenari, oltre naturalmente alla partecipazione alla dissuasione complessiva della strategia NATO.

Secondo il Libro Bianco del 1985, «il ricorso alle armi nucleari è previsto come risorsa estrema per arrestare un'aggressione altrimenti incontenibile»: è chiaro come la applicazione stretta di un tale principio all'Italia non possa che limitare fortemente le possibilità di uso effettivo di tali sistemi.

Il Libro Bianco del 1985 infine afferma che «il concetto di dissuasione nucleare si sta però avviando verso una fase di riesame e possibile adeguamento al potenziale sviluppo di nuove tecnologie negli anni 1990-2000». Questa osservazione fa riferimento essenzialmente alla applicazione della «difesa avanzata», definita «tipica delle forze convenzionali», grazie al supporto di nuove tecnologie che permettano di arrestare e combattere l'aggressore molto dietro la linea avanzata del fronte (dottrina FOFA e sue varianti operative).

Se queste premesse sono esatte, e nella presunzione che le Forze Armate italiane riescano a dotarsi dei mezzi convenzionali necessari per applicare efficacemente tale strategia, ne consegue che l'interesse militare italiano per nuovi sistemi nucleari tattici basati sul territorio nazionale è relativamente basso.

Le scelte da compiere dovrebbero quindi seguire due logiche tra loro collegate:

- a) una *logica politico-strategica*, diretta al mantenimento della credibilità complessiva della dissuasione alleata;
- b) una *logica militare-operativa*, diretta al soddisfacimento di specifiche esigenze individuate dalla pianificazione militare.

Tuttavia le caratteristiche geo-strategiche del teatro di operazioni a Nord-Est della penisola permettono anche in questo caso di limitare notevolmente il numero dei sistemi, perché le opzioni di attacco sono già fortemente limitate da importanti catene montagnose e dalla esistenza di pochi passaggi adatti per concentrazioni di forze (in particolare corazzate).

Potrebbe in questo caso delinearsi una scelta tra una limitata quantità di AFAP e una limitata quantità di sistemi FOTL. La eventuale disponibilità di sistemi FOTL potrebbe permettere una maggiore flessibilità di opzioni con un minore numero di sistemi (sfruttando la loro precisione e la loro maggiore gittata) accrescendo la loro distanza dal fronte e quindi anche la loro invulnerabilità. Il dispiegamento in Italia di sistemi FOTL, nel caso la NATO decidesse in tal senso, avrebbe inoltre il doppio vantaggio di accrescere la solidarietà alleata (diminuendo l'ipotesi di una singolarizzazione della RFG) e di confermare l'opzione di un possibile collegamento tra la difesa del fronte di Nord-Est e la difesa del fronte centrale.

Sia che questi sistemi vengano infine dispiegati, dopo una decisione alleata che dovrebbe venire presa nel 1992, sia che invece essi vengano sacrificati a decisioni di disarmo, comunque l'Italia dovrebbe mantenere un'aliquota di armi nucleari aeroportate, meglio se montate su sistemi missilistici stand-off.

Questi sistemi avrebbero una funzione di *dissuasione semplice* o *essenziale*, di collegamento con la dissuasione strategica americana e di annullamento dei possibili vantaggi che l'avversario potesse sperare di conseguire con l'uso o con la minaccia dell'uso di armi nucleari.

SUMMARY OF THE RESEARCH

Aim of the study

To work out a nuclear strategy for NATO that takes the changes underway into account and encourages their positive development, while confirming its ability to deter, control and neutralize any attack or conflict threatening the Atlantic Alliance.

These criteria call for a general plan that can act as a basis for the much hoped for conventional stability with a «lower» number of nuclear weapons. We propose to define the choice as a strategy of *essential or simple deterrence*. It will be consistent with the aim of reducing NATO's tactical nuclear arsenal further numerically, but will certainly require the modernization and in any case the maintenance in Europe of «theatre» nuclear weapons in the foreseeable future.

NATO doctrine

The «flexible response» doctrine is still the official NATO doctrine. It states that «the response will be appropriate to the level of aggression», but also that the enemy should not know what level of response will be considered appropriate, that is, what the NATO choice will be (alternatively or simultaneously) between

- a) *defensive efficacy;*
- b) *punishment for the aggression;*
- c) *a sign of the allies determination to combat the aggression.*

In December 1970 NATO accepted the Provisional Political Guidelines (PPG), a compromise between the two main factions: the *demonstrators* in favour of rapid escalation towards the highest levels and the *warfighters*, emphasizing the use of tactical nuclear weapons for operational-military purposes. Thus, the PPG calls for a sufficiently strong initial response to improve the military situation, but stipulates that it must have a clear and explicit political purpose: either to provoke an interruption, giving both sides some time to think things over or to reestablish the situation of deterrence that existed before the beginning of hostilities.

The Gleneagles Agreement

After the approval of the PPG, the decision making process of the Alliance continued its evolution with the working out of a «strategic concept» for the use of allied forces. The General Political Guidelines (GPG) were only adopted at Gleneagles in 1986.

There was greater clarity among Europeans about the need to diminish the *collateral damage* caused by the possible use of nuclear weapons and, therefore, increase the *selectivity* of the use of nuclear weapons, even during attack of Warsaw Pact territory. Technology was improved assuring greater accuracy of delivery vehicles and variable explosive capability for warheads, thus making nuclear weapons adaptable for different uses while limiting collateral damage.

Modernize and reduce

The compromise on the GPG was facilitated by the decision to modernize the Alliance's nuclear arsenal, through the deployment of the GLCMs and the P-IIIs (commonly known as Euromissiles), withdrawing an equal number of tactical nuclear warheads besides those already previously earmarked for withdrawal.

The next stages of modernization were to include the withdrawal of more tactical nuclear weapons and relative warheads (over and above those decided upon at Montebello in 1983). Finally, the double zero option ratified by the Treaty of Washington eliminated the INF systems and their warheads, thus completing the quantitative reduction of the NATO tactical arsenal (approximately 3.000 warheads less than in the seventies).

These progressive reductions were based on the assumption that technological modernization would allow for the implementation of a strategy of flexible nuclear response, aimed at deterring the enemy (and *not* destroying it or *attaining victory*).

But once again the political picture changed more rapidly than strategic conceptions.

Let's take the problem of the INFs, for example, and the compromise reached with the USSR on the double zero option, that is the elimination of the INFs. This was certainly a political victory for NATO, since the USSR was forced to accept an agreement on conditions which it had previously defined as unacceptable and by which it destroys a much larger number of systems than the West.

But is the victory actually only apparent?

The problem is that without modernization and without credible longer range weapons available, the GPG compromise can no longer be realistically implemented in the field, without resorting to systems that are of more difficult or dubious use. In fact, the compromise reached at Gleneagles is based on a mix of short and longer range nuclear missiles. The short range missiles keep the Pact from concentrating attack forces and provide NATO with the possibility of «smaller scale» operational options. Longer range weapons make escalation possible, not only vertically or in intensity, but also geographically to other territories. Furthermore, from an operational point of view, they allow for the targeting of particularly valuable strategic targets, such as large operating bases, C3 systems, etc..

Numerous political restraints keep the Alliance from reopening technical discussion of the weapons needed to give it credibility today. In particular, there is the fear of impeding detente and the disarmament agreements, which provide an opportunity to balance the historical conventional disequilibrium between NATO and the Warsaw Pact which led to the deployment of tactical nuclear weapons in Europe in the fifties.

**Countries left
on their own?**

The tactical nuclear weapons left in Europe after the double zero agreement are, moreover, considered particularly dangerous for the front line countries hosting them (above all the German Federal Republic), as they directly threaten their territories and their populations. At the same time, the political and military exposure of other countries less directly connected to the front is decreased. Therefore, some countries, in particular the FRG, are being singled out and left alone. This explains demands for a triple zero arrangement eliminating the remaining short range missiles (SNF), justified by the fact that the Warsaw Pact has far more tactical nuclear weapons than NATO.

Essentially, the *Global Concept* approved by the allies in May 1989, reaffirms the need to maintain short range nuclear weapons (SNF) in Europe. It also confirms the willingness to negotiate their *reduction* (and not their *elimination*), provided the USSR agrees to reduce its present numerical superiority in this field, and only when

the Vienna negotiations on the reduction of conventional forces have ensured a real conventional stability through large-scale reductions by the Warsaw Pact.

In the meantime, however, all decisions concerning the much needed *modernization* of NATO's short range missiles, which will become obsolete in 1994-95, have been postponed to 1992 at the soonest. There are considerable doubts that modernization can actually be ensured at that time. In that case, the whole compromise reached with the *Global Concept* would be annulled and NATO would be left to hope for the unilateral reduction of those weapons by the Warsaw Pact or a third zero option.

Criteria for a nuclear choice

The requirements for a NATO nuclear force in the near future should be based on the following general criteria:

- a) allied nuclear forces should be built and operated within severe budgetary bounds;
- b) they should be conceived so as to reduce or at least not aggravate the suspicions of public opinion about nuclear weapons in general;
- c) they should take into consideration the difficult compromise reached in the GPG and the *Global Concept* and substantiate it, unless another compromise can be reached;
- d) those forces should be conceived to ensure a fair sharing of risks and responsibilities and the largest possible participation of all allies in decisions and operations;
- e) such nuclear forces should be up to date with technological developments;
- f) they must be able to ensure *an effective contribution to defence* as well as to deterrence, by threatening a wide range of possible Warsaw Pact targets, especially those that seem co-essential to the Pact's military operations;
- g) from a strictly military point of view, those forces must respond to criteria of *survival* in the face of conventional and chemical threats, as well as nuclear threats, as much as possible;
- h) those forces must take into consideration foreseeable developments in conventional forces which could affect them in various ways.

For example: the *actual and realistic* capability of «emerging» conventional systems, capable of carrying out some missions generally entrusted to nuclear fire today, will have to be taken into account. In that case, however, the specific deterrent value of nuclear systems will have to be considered;

- i) planning of theatre nuclear forces will have to take into consideration (and condition, as well as be conditioned by) all negotiations on arms control and the actual prospects of disarmament.

It is not easy to bring all these criteria together. Some final remarks on the political and strategic *essence* of NATO nuclear doctrine may help.

Just Deterrence

Today, the term *extended deterrence* is used to define the NATO strategy that would extend the American nuclear umbrella to guarantee European security and defence. Yet, extended deterrence is a relatively new and, on the whole, inappropriate concept. What is defined as extended deterrence today, was just plain deterrence - without any other adjectives - in the fifties, at the birth of NATO. The word «extended» was added to the word «deterrence» as a consequence of the growing vulnerability of United States soil to Soviet nuclear attack.

Two different concepts of deterrence have emerged from this debate:

- a) in the first, the need for nuclear deterrence is essentially expressed in terms of the need to *compensate* for Soviet conventional superiority and deter the Soviets from use nuclear and/or chemical weapons;
- b) the second considers nuclear deterrence *also* (and primarily) as a means of eliminating war as a feasible political option, a means which has proven more successful than any other up to now.

The first is relatively simpler than the second in terms of military planning. The second is considerably more acceptable than the first in political terms.

The NATO strategy has been worked out in response to the need to deprive the enemy of all chances of successfully achieving political objectives. This initial principle *has evolved towards increasing emphasis on nuclear arms control and restraint in their use.*

Thus, this strategy must be defined as simpler as extended deterrence or other technical forms of nuclear response (massive, flexible, etc.), and that is, *just deterrence* clearly directed at control, restraint and selective use besides calculations of immediate military effectiveness, with the aim of achieving immediate war termination and inspired by the idea of *preventing war*.

NATO is certainly committed to *just deterrence* and has gradually increased its inclination towards greater political control of nuclear weapons, greater operational selectivity, and greater restraint in scenarios for their use, etc..

Therefore, this logic must guide the Alliance's future choices as well. It obviously does not tend to increase the operational use of nuclear weapons in conventional combat; it tends to set the technical conditions needed to deter war or to terminate it immediately in the best possible conditions.

In this light, however, it must be kept in mind that there are two profoundly different logical approaches to deterrence. Whether we will be able to fully implement the concept of *just deterrence* or whether we will take a giant step backwards *favouring the return to older and more dangerous*, as well as less credible, *conceptions of deterrence* depends on which of these logical approaches wins out.

1. The first approach, which can be defined as *regressive*, puts the emphasis on *minimal deterrence* (at times defined as *existential deterrence*). Its various political corollaries include greater decoupling of American and European forces, the withdrawal of nuclear weapons from the territory of non-nuclear countries, etc.. One extreme version of this approach is a return to *massive retaliation* and another, apparently the exact opposite but actually perfectly in line with the first, (at least as far as the use of nuclear weapons in Europe is concerned), is an emphasis on the operational role of these weapons, actually conceiving of scenarios of *geographically limited nuclear war*;
2. The second approach accepts deterrence as a *higher principle* (for example as compared to a conventional balance only) and therefore tends towards *just deterrence* (which we will refer to as *essential* in this paper), trying to maintain its credibility under changing circumstances.

Acceptance of the second approach somehow simplifies the criteria underlying the Alliance's future deterrent force. It makes interpretation unambiguous, emphasizing a possible diminution of weapons, justifying modernization in accordance with the criteria for maintaining essential deterrence, and reviewing the criteria for operational use in light of the political goal of deterrence inspiring the whole approach.

Strategic forces

Western nuclear deterrence will continue to be dominated by the composition and the strategy of American nuclear forces. The number of warheads and the type and quantity of delivery systems will be determined by the course of the START negotiations and the USA-USSR bilateral accords. An important reduction, of about 35-45%, may be predicted. Above all, this would affect the so-called «first strike» forces with counterforce capability (like the ICBMs with multiple independent warheads). Possible consequences include:

- a) a change in the quantitative balance in strategic warheads among the USA, USSR, France and Great Britain, as well as and combined with;
- b) an increase in the importance of an agreement between France and Great Britain on forms of collaboration in the nuclear field (even if they seem to exclude all forms of integration for now).

Either of these could bring a kind of «force multiplier» into play in favour of European nuclear forces, bringing out a kind of *minimum concept of deterrence* already rooted in Europe although not spread throughout it.

In order to understand the effect, we have to consider the number of French and British strategic nuclear forces that could actually brought to a state of alert at any time. Although rather low today (176), this number will increase considerably after modernization (to 544 or more) and could rise further if the two deterrent forces were to undertake some form of operational cooperation. In particular, targeting would benefit, as targets threatened by nuclear forces could be multiplied and diversified.

At the same time, the number of targets that the two super-powers can threaten will decrease considerably (and if the moder-

nization of NATO continues along the modernization *cum reduction* lines we have hypothesized up to now, the number of targets taken into consideration by NATO's operational plans - currently 5000 - will also drop.

In that situation, the gap between the deterrents of the superpowers and the deterrents of the two European powers would narrow and the usefulness of independent Franco-British deterrent for the overall strategy of NATO would increase.

Italy and the Southern Flank

As far as Italy and the Southern Region in particular are concerned, it should be pointed out that a structural difference exists in the potential deterrent commitment of European deterrents. British forces are directly committed in Germany and central Europe (the BAOR, the British forces in the FRG) and, besides being present militarily on German territory, France is also geostrategically linked to the defence of southern Germany. None of this is true of the Southern Region, or at least not so directly. In particular, it is not true in the eastern Mediterranean which, for Italy, is rather like Germany for France.

The restationing to Italy of the 401st Wing of American dual-capability F-16s and the continuous presence of the VI Fleet in the Mediterranean constitute guarantees of coupling. In the future, a European guarantee could flank the American one, with integrative forms of military exchange among the forces of countries in the Southern Region and the Central Region. In particular, Germany and France could act as hinges, as well as Italy and Spain.

Forces in the theatre

The Global Concept approved by the Atlantic Council in 1989 referred to all these systems as «tactical», SNF, or also as *sub-strategic* system.

This novelty in terminology is not without significance as it tends to link these shorter range systems closely to strategic and intercontinental systems, underlining the fact that both *have the same fundamental deterrent role*.

With the elimination of the INFs, it seemed that two nuclear strategies were emerging - a strategic one and a tactical one - that

were not clearly related. In practice, this meant a weakening of the GPG compromise.

As it was difficult to make up for the INFs concretely, NATO decided to compensate semantically, promoting the nuclear weapons normally defined as tactical or short range to the rank of *sub-strategic*. But actually this semantic change could be important for the future, because it will tend to influence the future decisions on NATO nuclear strategy and weapons. For example, if SNFs are *sub-strategic* weapons, then that means that their mission also has to be reduced in some way. A strong cutback in the number of those weapons and a limitation on the types of delivery systems can be envisaged.

Then again, the term *sub-strategic* adopted by NATO (and earlier still by the WEU) is oddly similar to the term *pre-strategic* adopted by the French to describe the role of their shorter range national nuclear systems. They are not yet exactly the same (there are still differences between the two concepts), but they are not longer worlds apart as they were in the past.

From Lance to FOTL

The program for modernization of the Lance missiles (FOTL: Follow-on to Lance) has taken on considerable political importance, above all for the following reasons:

- a) this program is of remarkable political and military importance for the future adjustments in the balance of forces, both conventional and nuclear, between East and West;
- b) the usefulness *in defence* of a land-based, reliable and accurate missile system with a greater range than the Lance (an increase from around 100 km. to just less than 500) is evident.

Land Missiles

The essence of the western approach could be expressed by a simpler formula: «modernize to reduce and negotiate». At times, this makes it difficult to define exactly what quantities are being aimed at. The options for the FOTL are focused on a second generation missile that can be launched from the new MLRS (the M-270 mobile rocket launcher), but also include the French Hades and a completely new missile.

This system would be useful in attaining two goals: maximum penetration capability and maximum operating range.

This would make two other operational goals attainable:

- a) increasing the survival capability of systems by moving their bases farther back and;
- b) using the ability to cover «lateral» and deep targets to a maximum.

This could make a reduction in the number of systems possible.

The future of the AFAPs

Battlefield weapons (in particular artillery) play a minor role in strategic and military planning today. NATO is replacing its old 155 and 203 rounds with new shells that are safer, more accurate and have a longer range (at the moment, approximately 200 W-79 rounds and an initial number of W-82 rounds. Their main characteristic is that they increase the range of nuclear artillery up to 30 km. and cut the reaction times down from one hour to about fifteen minutes).

If we consider the development of the conventional MLRSs with terminally guided sub-munitions and their greater effectiveness, it can be said that nuclear artillery is being kept in operation mainly for political reasons: it may be a useful card to play in arms control negotiations. Therefore, no further programs for the modernization or the expansion of these systems could therefore be rationally justified.

Moreover, the elimination of AFAPs actually creates a number of operational problems. Above all, it requires a notable modernization of conventional forces (emerging technologies able to carry out FOFA missions - attack of second echelon forces) as well as the successful outcome of the negotiations with respect to conventional stability. In fact, these weapons are kept by NATO to deter massive attacks by conventional Pact forces.

However justifiable, the elimination of the AFAPs in the short term would tend to upset NATO's political and strategic priorities once again. They could safely be done away with once actual conventional stability is attained, but under the present circumstances, their removal *before* the positive conclusion of the negotiations would make other modernization measures imperative.

**Dual capability
aircraft**

The most important and substantial part of theatre nuclear systems must, therefore, be played by dual capability aircraft. Nevertheless, in order to respond effectively to nuclear theatre roles, they have to fulfill some criteria for survival and readiness.

Besides obvious budget implications, operational readiness and the actual availability of aircraft for a nuclear role at the required time are strictly linked to the definition of the number of aircraft needed to carry out the nuclear and conventional missions at the same time.

Among other things, the problem of survivability implies:

- a) the protection of airbases from surprise attacks; the need to be able to disperse one's own forces (thus the availability of a larger number of bases: an agreement with France could be important here), and a «technical» solution depending on the availability of aircraft with V/STOL capability, better anti-aircraft and anti-missile defence of bases, etc.. These programs also require considerable resources.
- b) an increase in «on mission» survival, thanks to electronic defence systems, the reduction of radar signature and other suppression techniques and the development of better stand-off systems.

**SRAM-T
vs ASMP**

The development of stand-off systems (up to a range of approximately 500 km.) is in full technological bloom and progressing rapidly. This means that it could lead to the rapid development of new systems. An air-to-land theatre nuclear system could have high accuracy and a high capability of penetrating enemy defences. But a lot depends on the kind of agreements that may regulate their procurement. The idea of a system developed jointly by the United States, Great Britain and France is attractive for obvious reasons and would have both technological and economic advantages, as well as being an important political sign as far as the compactness of the Atlantic Alliance and its internal solidity are concerned. But other solutions are possible.

Aircraft are not only the systems most suitable for broad deployment and the requirements of flexibility of theatre nuclear forces, they also facilitate the distribution of roles and participation in

decision making and nuclear operations for a large number of allies. This could be tied in to the debate on burden-sharing not only between Europe and the United States, but also among European countries.

SLCM and the Southern Flank

Just a short comment on SLCMs in as much as they are theatre systems. They seem to be particularly useful for operations in the Southern and Northern Regions of the Alliance. However, this tends somehow to underline a difference between the two areas and the Central Region, because the SLCMs are American - neither European nor NATO - systems. Are agreements on sharing like the ones for aircraft possible for SLCMs? The subject should be given more serious consideration.

At the moment, only a few nuclear versions of the SLCM are deployed on American ships and submarines (the overall program calls for the deployment of around 750 SLCMs of this type). Their deployment is more defensive/deterrent than anything else (it complicates enemy targeting problems), even though the «Maritime Strategy» of the US Navy is trying to find some «offensive» justification for them, be it strategic or theatre. In any case, they play a minimal role in the defence of central Europe (reductions? concurrent missions?). But they nevertheless cause planning problems because they are tied to the other primary missions that the American naval platforms have to carry out. Too much involvement in theatre tasks could restrict the mobility of the American fleet (and, thus, create problems of efficiency and survival).

Arms control problems

Ever since the Harmel Report in 1967, the Alliance has tried to reconcile a policy of detente and arms control with its own security needs. For many years, acceptable forms of compromise were found, but they became more difficult after the «double decision» in 1979 on INFs.

Any further withdrawal or reduction of Soviet nuclear forces deployed forward against Europe *would not eliminate* the Soviet nuclear threat against Western Europe; it would, however, increase the relative dependence of the USSR on strategic or long range forces. This underlines the need for a clear link between NATO and

American deterrence. Than again, the primary objective of Soviet nuclear forces is to destroy NATO's nuclear capability in order to give more weight to the Warsaw Pact's conventional forces. Bilateral nuclear disarmament in Europe would *increase the weight of the Soviet conventional threat* and, therefore, the risks of war.

A *ban on chemical weapons*, which represents an advantage for the Alliance per se, also demands caution and attention. The use of chemical weapons is so dangerous and disastrous and the possibilities of clandestinely setting up chemical arsenal so high, that the need for the Alliance to keep a *nuclear* deterrent capability against this threat has to be reiterated.

Some claim that asymmetrical reductions should be made in conventional weapons until the same level is reached for both sides, equal to approximately 50% of the current NATO forces. We would like to point out here that as things stand today, reductions to a mere 75% of the level of current NATO forces could have a destabilizing effect in favour of the Warsaw Pact (given the greater impact of geostrategic factors). If steps were, however, to be taken in that direction, allied forces would have to be completely reorganized, eliminating those elements that are more prone to surprise attack.

As far as conventional weapons are concerned, the following points must be pointed out:

1. conventional imbalances increase the probability of surprise attack or attacks with very little warning, thus dangerously reducing the reaction times for a nuclear weapons response (and reducing the options).
2. The withdrawal of certain Soviet forces may reduce the probability of surprise attack and lengthen warning times, thus increasing the deterrent capability of NATO nuclear and conventional forces.
3. The goal pursued at the CFE negotiations, that is, significant asymmetrical reductions leading to parity of the conventional forces of the two alliances in Europe, would not eliminate the possibility of a surprise attack by the Warsaw Pact, but it would *reduce the quantity of nuclear weapons needed for deterrence*. Furthermore, warning times could increase considerably if the geographic distribution of the reductions were studied carefully.

4. From what can be gleaned from present indications, national defence plans for the nineties will lead to reductions in forces that in some cases will even go beyond the objectives set for the CFE negotiations. This could have negative effects, creating new imbalances and wiping out the positive effects of a possible CFE agreement on the planning of nuclear systems. It could even *increase NATO's dependence* on nuclear systems.
5. This could increase interest in disarmament agreements that go beyond the current CFE objectives, aiming at much more substantial reductions, up to 50% of the present NATO arsenal. However, the consequences for NATO nuclear weapons are not yet clear: it would probably lead to greater allied dependence.
6. The real final objective of the process of weapons reduction is to achieve a *profound restructuring of conventional forces*, so as to reduce structurally the fear of conventional attack. Yet, European history shows how vain hopes of stable conventional balances have been in the past. And in any case, none of the structural reforms conceived of today would completely eliminate the possibility of conducting a conventional attack. Therefore, *a nuclear component to confirm and stabilize the credibility of deterrence of war* would nevertheless be needed, only that it could be *extremely limited in number and quantity*.
7. Finally, an agreement must be reached on the *modernization* of these forces. Adoption by NATO of new technological systems (such as the ACM, advanced conventional munitions) may multiply force and render some kinds of tactical nuclear systems useless. But while this would reduce *operational dependence* on nuclear weapons, on the one hand, it would not *replace the deterrent function of nuclear weapons*, on the other.

There is, therefore, a close tie between NATO's conventional and nuclear options, in the sense that changes in the conventional field will affect calculations defining NATO's nuclear arsenal. This increases the *conditionality* of nuclear planning, but in no case does it eliminate the need for a NATO nuclear arsenal. In any case, two major risks always have to be kept in mind:

- a) the first: the greater the cutbacks in conventional forces, the more difficult it will be to understand fully the requirements of conventional stability (and, therefore, the greater the nuclear uncertainty);

- b) the second: NATO's nuclear requirements are determined by the conventional, nuclear and chemical options of the Warsaw Pact. It is, therefore, possible that a reduction in NATO's nuclear arsenal, carried out on the basis of changes in the conventional threat, could create greater vulnerability for the residual nuclear arsenal, exposing it to pre-emptive chemical and/or nuclear attacks by the Pact, and in turn upsetting the conventional balance.

Be that as it may, the possibility of balanced progress in both fields has to be taken into account.

The best possible objective and the only one that can in some way solve the doubts and problems that we have outlined up to now and that is *in Keeping with maintaining the certainty of deterrence* is for East and West to establish a situation of *joint deterrence*. In that case, both parties should accept and apply negotiated or tacit measures that enhance strategic stability and do not weaken deterrence.

A development of this kind would include, among other things, reciprocal agreements on rules of engagement, measures for stabilizing armament controls, extensive agreements on verification and reciprocal knowledge and understanding, etc. up to *explicit* acknowledgement of the eight of both sides to maintain a form of *just deterrence*, along the lines described previously. This kind of *joint deterrence* could include safeguard measures for agreements on conventional and chemical disarmament, measures for rearmament to counterbalance violations or other breaches of the agreements. This would give a new and more stable sense to disarmament negotiations as a whole.

This kind of *joint deterrence* could lead to an ampler agreement on deterrence in general as an *interim solution* accepted by both sides until new deterrent relations that do not imply the present situation of confrontation are defined. In that light, a mutually negotiated and accepted European order could finally remove the military component from political competition, reducing the residual arsenals to mere *safeguards* for respect of the order established and for elimination of war from the range of historical possibilities, at least in Europe.

On the whole, therefore, should NATO opt for this line, it would have to maintain a clear deterrent policy based on less nuclear weapons

(the lowest level compatible with their operational and deterrent efficiency, and nothing less), so that the goal of keeping up a credible minimum of defence and deterrence would remain valid. This underlines the importance of what we might call the «transparency» of the balance, and that is, systems for verification and supervision (in the future, these should also be more NATO and more European than American for obvious reasons of confidence).

Figures, compromises and essential deterrence

The figures given in various circles seem to be more of political value than based on actual analysis of operational strategy. Nevertheless, there seems to be a notable tendency towards levels that might be defined as *essential deterrence*. Regardless of the fate of the AFAPs, those figures are quantitatively close to the ones agreed upon at the time when the INFs were being deployed (500 - 800 nuclear systems), more or less in keeping with the same strategic logic and calculations.

SYSTEM	NUMBER OF WARHEADS				
	1988 (estimate)	WITH MODERNIZATION (hypothesis)			
		A	B	C	D
Stand-off missiles	0	800	800	600	500
Free-falling bombs	1630	500	500	400	250
Artillery shells	1830	800	300	0	0
Lance missiles/FOTL/MLRS	700	900	400	0	250
INF missiles	501	0	0	0	0
Total	4661	3000	2000	1000	1000

(Source: H. Binnendijk, «NATO's nuclear modernization dilemma», *Survival* 3/4, 1989, IISS; European Strategy Group, *Nuclear Weapons in Europe - Past and Future*, provisional draft, March 1989).

Hypothesis A Hypothesis A (a total of 3.000 warheads) is presumably a reflection of what SHAPE (the NATO Supreme Allied Command in Europe) calculations might be. It provides a rather high number of short and medium range nuclear systems, allowing NATO to maintain its present nuclear targeting practically unchanged while ensuring some savings and a further reduction of about 1160 warheads over and above those already independently decided upon

or agreed upon with the USSR in the framework of the Treaty of Washington for the elimination of the INFs. Therefore, it contains elements of disarmament, as well as elements of preservation of the existing operational strategy and, obviously, the GPG. The nuclear systems are still rather numerous and diversified and can therefore continue to act as a balance and «substitute» with respect to conventional imbalances. The reductions foreseen concern about 33% of the forces presently deployed by NATO and bring NATO forces down to approximately 40% of what they were a few years ago.

It is likely that in this hypothesis, a new FOTL missile would dominate the nuclear forces structure.

Hypothesis B Hypothesis B (2.000 warheads) takes into particular consideration the criticism expressed by German political spheres (especially conservative) towards the AFAPs and the German reluctance with regard to massive deployment of new FOTL systems. The cutback in nuclear warheads, in exchange for modernization, would be more than 50%. (The residual warheads would be less than 30% of the NATO warheads at the beginning of the '80s.) AFAPs would be cut back by 80%.

In this alternative, short range systems would be sacrificed, while the role of longer range systems would be strengthened, with a clear preference for those launched from aerial platforms rather than FOTL.

This kind of compromise between the desires of SHAPE and those of a large part of German public opinion would, in any case, assure a credible survival capability of the allied deterrent (increasing it with respect to the present). It would involve a limited but real capability to threaten concentrations of the Pact's conventional forces and would reduce the risk of a political clash between the USA and the Federal Republic.

Hypothesis C Hypothesis C (1.000 warheads) embraces the most extreme these of the «demonstrators», who would like the nuclear weapons in the European theatre to be reduced to a simple «existential» role of «general» or assured deterrence.

In this case, there would be no difficulty in accepting a «triple zero» option with the USSR. On the contrary, it would be in

NATO's interests to propose it, so that the more numerous SRINFs of the Warsaw Pact would be eliminated along with NATO's. A «fourth zero» eliminating the AFAPs would also be needed. In that way, NATO could anticipate Gorbachev politically and catch him off guard.

The only nuclear forces that would remain according to hypothesis C are those launched from aerial platforms (a combination of stand-off missiles and free-falling bombs). Such an option would obviously be rather vulnerable to surprise attacks against NATO's airforces and MOBs in general (the main operational airbases) of which there are relatively few in Western Europe (and less than in the Warsaw Pact). However, those attacks would also be more difficult and less probable because the USSR would no longer have its present superiority in terms of short range missiles aimed at Europe, able to «wipe out» almost all Western MOBs. An Agreement with France allowing for use of bases on French territory would be assential in this scenario (and a similar agreement with Spain would also be very useful).

With this hypothesis, NATO targeting would be limited to long range. This means that the role of operational and defensive support played by the NATO tactical nuclear forces would be almost totally eliminated. The hypothesis is, therefore, closely linked either to the success of the negotiations on conventional stability in Europe or to a notable *strengthening of the conventional capabilities* of NATO forces.

Hypothesis D The same can be said for hypothesis D (1.000 warhead or less). It represents a compromise between C (considered too extreme) and B (still considered unsatisfactory with respect to the demand of public opinion and Gorbachev's propagandistic offensive).

Basically, it consist of a scheme for *essential deterrence* involving from about 800 to 1.000 systems. A reduction of this kind could be partially offset by a technological leap, as well as by a different commitment on the part of the French and the British for nuclear defence/deterrence in European theatre. In any case, it guarantees against the «denuclearization» of Europe. Strategically, however, it cannot but markedly reduce the number of the options open the

SACEUR, not so much in the field of deterrence as in the field of defence. This would mean reviewing the GPG once again and probably transforming the role of the American troops and forces in Europe in some way.

As far as the mix of those forces is concerned, it is likely, for the reason given previously, that they cannot be reduced to only aerial forces with stand-off missiles. They will also have to include FOTL land systems. If they had a long enough range, replacement of the Lance missiles deployed in Europe today would not have to be done on a one to one basis. Considering that the total number of launching ramps is between 50 and 90 (on the basis of the existing Lance launching ramps), between 200 and 250 FOTL could be a reasonable option, with a decrease of approximately 450 warheads with respect to the Lances. If the USSR were to agree to cut the number of its SRBMs down to the NATO number (a request put forward by the Alliance in its Global Concept), the strong present Soviet missile threat against Western MOBs could be done away with.

The rest of warheads would be linked to aerial delivery system for the political, strategic and operational reasons given earlier. They would be mounted on long range stand-off ballistic system. It could be useful to keep a certain number of free falling bombs to maintain an equal division of responsibilities and risks among the allies, especially with those countries that do not or cannot adopt expensive and complex stand-off systems and the relative advanced aerial platforms.

The four hypotheses outlined do not exhaust the range of possible choices. A number of other proposals have been made which will be examined below.

Some, for example, claim that all land-based ballistic missiles can be eliminated from Europe for two reasons. First, this would favour NATO (in that it would oblige the Soviets to dismantle far more systems and eliminate one of the strongest threats of surprise attack to NATO operational bases and command and control centers), and second, the essentially deterrent function attributed to these systems by NATO could be carried out as, if not more, effectively by American sea-based nuclear systems (SLBMs and SLCMs) as well as by airborne nuclear systems.

According to this opinion, NATO would continue to require short range nuclear weapons such as artillery to deter possible conventional attacks and concentrations of enemy troops.

There are, however, three main objections to this plan:

- a) there is strong opposition to nuclear artillery in Germany on the part of both government and opposition forces, as these are the weapons that threaten to «isolate» (or «single out») German territory the most with respect to the rest of Alliance.
- b) This would mean increasing the centralization of nuclear decision making in the hands of the Americans.
- c) The plan would put the national European deterrents under heavy pressure.

Of greater interest and in line with what we were saying previously is another theory that develops two ideas parallelly. The first concerns the future of American nuclear weapons in NATO and the second is a proposal for European cooperation in the weapons field.

As for the first, this theory affirms that the number of NATO's nuclear weapons in Europe can be reduced to an *essential* and *non negotiable* quantity, which can be set at around 400 nuclear warheads, distributed between aircraft and modernized SFN missiles. All would be dual-Key; they would be distributed among the allies and would have a deterrent function, as far as use and rationality are concerned, somewhat similar to that of the *pre-strategic* weapons in French doctrine.

This hypothesis would be strengthened if the second idea were applied. It calls for

- a) greater operational and technical coordination between the two independent nuclear forces of France and Great Britain and
- b) the possible distribution of French and British nuclear weapons to allied countries, using the same kind of rules and guarantees that govern American «dual-key» weapons in Europe.

The strategic significance of these proposal is that they would allow for a reduction in the number of systems without weakening overall deterrence and, above all, without increasing the «singling out» of Europe as a whole or individual non-nuclear countries

within it. Forces can be deployed in a different mix than provided for by NATO planning, while still being compatible with it. The strengthening of a «European pillar» (not just conventional) in the Atlantic Alliance would provide the political, institutional and management base for this kind of compromise.

Some propose the creation of a «European Planning Group» to flank NATO'S Nuclear Planning Group that would assure a link between «european» and «allied» options. It could also manage any «dual-key» weapons.

The risk behind a proposal of the kind is ending up with a NATO without Americans in Europe which would be the worst result of all.

In our opinion In our opinion, the last hypothesis could be undertaken in «gradual steps» in order to avoid some of the more difficult management, political and strategic problems the idea entails.

As a hypothesis, therefore, a modernization of the NATO SNFs somewhere between B and D could be envisaged, while proceeding towards greater European cooperation which should include:

- a) the completion of the revitalization of WEU,
- b) greater operational cooperation between France and Great Britain, accompanied by a procedure for information/consultation with the European allies (in WEU) and with the Atlantic allies,
- c) explicit confirmation of the contents of the Ottawa Declaration of the Atlantic Council (1974) and of the Platform approved at the Hague by the WEU (1987), that is, the «contribution» of the French and the British nuclear forces to the deterrent strategy of the Alliance, plus confirmation of France commitment in 1986 to «consult» with the FRG on the use of its substrategic weapons in German territory, given the time foreshadow a closer tie between French and allied strategy. If they were made formal and explicit, this tie might become even stronger.
- d) since the establishment of a European Nuclear Strategy Group might seem a rather large and as yet vague leap forward, small steps could be taken here, too. For a start, a European Agency for Arms Control and Disarmament could be set up, along the

lines of the American ACDA, coordinating European position in the field of nuclear and conventional negotiations. Thus, a «nuclear doctrine» common to all Europeans and linked to the Atlantic doctrine could be worked out. This agency would then act as matrix for the subsequent formation of a Group.

The logic behind these proposal is not only to provide for the gradual development of European integration un this field, but also to safeguard Italian long term interest. It's easy to suppose that greater cooperation between France and Britain or France and Germany or among all three countries would tend to form a «summit» of European countries with nuclear capabilities or consulted on nuclear strategy, from which Italy would initially be excluded. Two reactions are possible to such a development: the first is to try to kill the child at birth, the second is to try to extend the happy family.

The first solution seems the easier one, but it could prove vain for two reasons. First, we certainly can't prevent those countries from entering into bilateral or trilateral relations. On the contrary, our opposition could cost us a prolonged exclusion from the club. Second, killing nascent European cooperation in this field could be serious strategic error because it would force us to rely solely on the United States at time of rapid evolution of American doctrine and strong US-USSR bilateral contacts.

On the whole, all these suggestions as well as the hypothesis of *essential deterrence* are not fully satisfactory and, in particular, do not respond to the political and operational criteria agreed upon in the GPG. They are, however, feasible and not disastrous compromise solutions, which could be positive *if all the other conditions were to have a positive outcome. It is clear that the validity of such compromises will be all the more valid, the better the CFE agreements and the more satisfactory the decision on modernization of conventional weapons and the restructuring of defence.*

Italy in the Alliance's nuclear strategy choices

Nuclear weapons in Italy essentially make sense in the framework of the East-West confrontation. As the 1985 White Paper on Defence observes, strategic and tactical nuclear weapons are «linked in the framework of a single strategy aimed at deterring the enemy from undertaking their use at any level and against any part of the

allied territory». Furthermore, they must «prevent the enemy from attaining any kind of advantage or victory» and, along with conventional weapons, must «persuade any potential aggressor that the use of military force against one of the countries of the Alliance cannot lead to any advantage, much less victory».

Moreover, in this East-West situation their usefulness is limited operationally. The short range of the SNFs (with the exception of airborne ones) makes them a threat to the territory of bordering neutral or non-aligned countries or even Italy. Their main operational utility - direct threat of enemy force concentrations at the moment of attack - can only be taken advantage of in a very limited and flat portion of the front and is of no (or very little) help in the mountains.

Longer range land-based missile (such as the FOTL presently being developed) could certainly give this interdiction function greater depth, provided it hits those forces just when they are concentrating for attacking one of the buffer countries. Other distant interdiction missions would have to be carried out with airborne weapons (especially of the long or medium range stand-off type).

Thus, from the Italian point of view, the use of shorter range nuclear weapons is not as useful as it could be on the central front in a wide gamma of contingencies. It would be limited to a few scenarios, besides participation in the overall deterrence of NATO strategy.

As stated in the 1985 White Paper, «recourse to nuclear weapons is provided for as a last resort to stop an otherwise uncheckable aggression». It is clear that strict application of this principle in Italy would strongly limit the possibility of actual use of those system.

Finally, the White Paper states that «the concept of nuclear deterrence is, however, being reviewed and may possibly be adjusted to the potential development of new technologies in the 1990-2000 period». This observation essentially refers to application of «advance defence», defined as «typical of conventional force» thanks to the support of new technologies that make it possible to stop and combat an aggressor far behind the front line of the front (FOFA doctrine and its operational variants).

If these premises are exact and assuming that the Italian Armed Forces will be able to acquire the conventional forces needed to effectively apply such a strategy, it follows that Italian military interest for the new tactical nuclear systems based on national territory is relatively low.

Therefore, the choices to be taken should follow two related lines of thinking:

- a) a *political-strategic* line, aimed at upholding the overall credibility of allied deterrence,
- b) a *military-operational* line, aimed at satisfying specific requirements defined by military planning.

Nonetheless, the geo-strategic characteristics of the theatre of operations in the northeast of peninsula again make it possible to restrict the number of systems, as attack options are already strongly limited by high mountain chains and the existence of only a few passes suited to force concentrations (especially armoured).

In this case, a choice could be envisaged between a limited number of AFAPs and FOTL systems. The availability of FOTL systems could provide a greater number of options with a minor number of system (taking advantage of their accuracy and longer range), increasing their distance from the front and therefore their invulnerability. Deployment in Italy of FOTL systems, should NATO so decide, would have the dual advantage of enhancing allied solidarity (diminishing the possibility of the singling out of the RFG) and confirming the option of a possible link between defence of the north-east front and defence the central front.

Whether the allies decide in 1992 to deploy these systems or whether they will be sacrificed to disarmament, Italy should nevertheless maintain a quota of airborne nuclear weapons, preferably mounted on stand-off missiles.

These systems would have a *simple or essential deterrent* function linked to American strategic deterrence and the annulment of possible advantages that the enemy hopes to attain through the use or threat of use of nuclear weapons.

RAPPORTO DI RICERCA

RAPPORTO DI RICERCA

PREMESSA

L'Alleanza Atlantica ha conseguito un successo di portata storica: Gorbaciov ha infine riconosciuto i limiti del potere militare sovietico. Ciò ha dato inizio ad un processo di controllo degli armamenti che prevede tagli sostanziali delle forze militari in Europa. Il Patto di Varsavia ha accettato l'idea e la pratica di tagli non proporzionali a suo sfavore. Ciò alimenta forti speranze, ma anche forti rischi di «smobilitazione» politica e psicologica, non ancora giustificata dalla realtà delle forze in campo e delle potenziali minacce militari. Le future decisioni di disarmo e ristrutturazione delle forze dovranno essere graduate e studiate in modo da non indebolire la sicurezza dell'Europa occidentale e dell'Alleanza. In particolare è sotto accusa la dissuasione nucleare e la presenza di armi nucleari sul territorio europeo (specie le armi ospitate da stati non-nucleari).

Obiettivo dello studio

Si delinea quindi con urgenza la necessità di elaborare una strategia nucleare della NATO che tenga conto dei mutamenti in atto e ne favorisca gli sviluppi positivi, pur confermando la sua capacità di dissuadere, controllare e annullare tutte le diverse ipotesi di attacco o di conflitto, che minacciano l'Alleanza Atlantica.

Tali criteri non possono essere soddisfatti solo sottraendo alcune «percentuali» o eliminando intere categorie delle forze nucleari esistenti. Essi richiedono un piano più generale, che preveda forze in grado di appoggiare la auspicata stabilità convenzionale con un elemento di dissuasione «ridotta». Proponiamo di definire tale scelta come una strategia di *dissuasione essenziale*. Essa sarà coerente con l'obiettivo di ridurre ulteriormente l'arsenale nucleare tattico della NATO, in termini numerici, ma richiederà certamente anche un suo adeguamento qualitativo (una «modernizzazione») e comunque il mantenimento in Europa, anche nel prevedibile futuro, di armi nucleari «di teatro».

Questo elaborato intende esaminare alcuni dei problemi connessi con tale obiettivo di massima.

Non esamineremo invece in questa sede i problemi relativi al comando e al controllo delle armi nucleari, i processi decisionali che ne dovrebbero assicurare la gestione e i rapporti tra gli alleati in queste materie. Tali problemi sono di enorme importanza, sia politica che strategica, ma in questo caso abbiamo preferito partire dall'assunto che tali problemi siano stati risolti in maniera soddisfacente. Si tratta in parte di una finzione di comodo, che però ci permette di esaminare in dettaglio le scelte strategiche e operative attualmente in discussione nella Alleanza. Un approfondimento di questi altri temi richiederà un altro lavoro di ricerca, certo interessante ed utile, che potrà utilmente completare quello già iniziato nelle pagine che seguono.

Obiettivo
dello studio

Si definisce quindi con urgenza la necessità di elaborare una strategia nucleare della NATO che tenga conto dei mutamenti in atto e ne favorisca gli sviluppi positivi, pur confermando la sua capacità di dissuadere, controllare e annullare tutte le diverse ipotesi di attacco o di conflitto, che minacciano l'Alleanza Atlantica.

Tali criteri non possono essere soddisfatti solo ricorrendo alle sole «percentuali» o eliminando intere categorie delle forze nucleari esistenti. Essi richiedono un piano più generale, che preveda forze in grado di appoggiare la susseguente stabilità convenzionale con un elemento di dissuasione «ridotta». Proponiamo di definire tale scelta come una strategia di dissuasione «essenziale». Essa sarà costituita non dall'obiettivo di ridurre ulteriormente l'arsenale nucleare tattico della NATO, in termini numerici, ma richiederà certamente anche un suo adeguamento qualitativo (una «modernizzazione») e comunque il mantenimento in Europa, anche nel prevedibile futuro, di armi nucleari «di teatro».

INTRODUZIONE

Poche parole per collocare questo studio nel contesto politico più generale.

La situazione internazionale è in continua evoluzione, specialmente per quel che riguarda l'asse Est-Ovest. Mikhail Gorbaciov sta conducendo una politica estremamente dinamica, fatta di continue nuove proposte ed aperture, di concessioni a sorpresa e di tentativi di indirizzare le scelte occidentali in direzioni diverse da quelle originariamente concepite.

È molto probabile che lo stesso Gorbaciov non abbia una chiara idea di quale possa essere il risultato finale di tutto questo: parlando, nel luglio 1989, alla Assemblea del Consiglio d'Europa, a Strasburgo, egli ha candidamente ammesso di non avere una idea precisa di quale debba o possa essere quella che egli chiama la «casa comune» degli europei, in cui ormai egli stesso ricomprende anche gli USA e il Canada. Nel discorso televisivo a conclusione della riunione del Patto di Varsavia, a Bucarest, pochi giorni dopo, ha accennato alla possibilità a lungo termine di uno scioglimento del Patto, e comunque ha ribadito la necessità che il Patto di Varsavia evolva verso forme più multilaterali, e lasci spazio a diverse formule politiche, al suo interno. Così facendo egli sembra aver sostanzialmente negato la validità della cosiddetta «dottrina Breznev», sulla cui base le truppe del Patto erano intervenute nel 1956 in Ungheria e nel 1968 in Cecoslovacchia, e che era il fondamento della omogeneità politica ed ideologica di quella Alleanza. Egli però non ha esplicitamente condannato quei precedenti.

È evidente che ci troviamo di fronte a un quadro ancora confuso, che può evolvere in qualsiasi direzione.

Molti si preoccupano oggi del futuro di Gorbaciov. L'Unione Sovietica sta percorrendo una strada che è molto più in armonia con gli interessi della pace di quanto non fosse in passato. Ma sta anche vivendo tremendi problemi interni, sociali, economici, culturali e politici, repressi da settant'anni di stalinismo e di totalitari-

smo, che oggi vengono tutti insieme alla ribalta, creando un groviglio esplosivo che è difficilissimo controllare.

Le prospettive della «perestrojka» sono tutt'altro che rosee. È difficile fare previsioni, ma l'Alleanza Atlantica ha pubblicato nel marzo 1989 i risultati del modello econometrico SOVSIM: una simulazione delle possibili linee di sviluppo dell'economia sovietica dal 1986 al 2000. L'ipotesi «Gorbaciov vince» vede il coincidere di ogni fattore favorevole, inclusi i fattori climatici (per l'agricoltura). L'ipotesi «Gorbaciov perde» è l'esatto inverso. L'ipotesi «Come se nulla fosse» è una proiezione mediana e libera da possibili sorprese, delle tendenze attuali.

	% DI CRESCITA DEL PIL (media annuale)		
	1986-90	1991-2000	1986-2000
Gorbaciov vince	+ 1,9	+ 2,9	+ 2,6
Gorbaciov perde	+ 1,9	+ 1,6	+ 1,7
Come se nulla fosse	+ 2,3	+ 1,5	+ 1,8

(fonte: NATO)

Come si vede la «perestrojka» fa differenza, ma solo nel medio periodo (ben dentro gli anni '90), mentre nel breve periodo essa crea piuttosto dei problemi. E comunque, anche l'ipotesi più favorevole non garantisce all'URSS un ritmo di sviluppo molto accelerato. Tra l'ipotesi «peggiore» e l'ipotesi «migliore», nel periodo considerato, vi è la differenza di un ritmo di crescita del PIL pari allo 0,8% l'anno.

Vi sono certo altre considerazioni che favoriscono Gorbaciov. La «glasnost» e la progressiva democratizzazione del sistema corrispondono a una domanda profonda della società sovietica, e forniscono quindi al nuovo regime i suoi più potenti alleati. Ma una crisi di delusione è sempre possibile, specie se nel frattempo Gorbaciov fosse costretto a compromessi con le fazioni conservatrici, per ragioni di ordine pubblico e di equilibrio politico interno.

Su tutto questo l'Occidente ha ben poca influenza. I problemi sovietici sono essenzialmente problemi interni rispetto ai quali ogni intervento esterno rischia di essere inutile. Ma le difficoltà e le incertezze della situazione sovietica obbligano comunque l'Alleanza

Atlantica a mantenere un atteggiamento prudente sul piano strettamente militare e della sicurezza, per garantirsi contro eventuali mutamenti di rotta.

Il problema è ancora più grave per quel che riguarda l'Europa orientale. Questi paesi vivono un drammatico processo di ricostruzione della loro identità culturale e politica, umiliata e repressa da anni di dominio militare ed ideologico stalinista. Se quindi da un lato l'Alleanza Atlantica deve continuare a garantire il quadro di sicurezza, dall'altro l'Europa deve riuscire ad aprire le sue porte a questa crescente domanda di mutamento e di cooperazione: di «rientro» dei paesi europei orientali nella grande casa europea.

Anche qui ci troviamo di fronte ad una crescita spropositata del debito estero lordo di questi paesi, che superava già nel 1987 i 90 miliardi di dollari (37,6 per la sola Polonia e 17,5 per l'Ungheria). Tale situazione si è riflessa negativamente sullo stesso andamento dei rapporti commerciali tra Europa occidentale ed orientale: in quattro anni, tra il 1981 e il 1984, quando più acuta è stata la pressione finanziaria, gli acquisti dell'Europa orientale in Europa occidentale si sono ridotti circa del 40% (a causa soprattutto della politica di austerità decisa dalla Polonia e dalla Romania). Una tale situazione sembra oggi lentamente in via di modificazione, in senso positivo, ma non potrà essere incoraggiata attraverso una crescita di «indebitamento selvaggio», di tali paesi.

Di fronte alla crisi europea orientale, Henry Kissinger propone di «garantire» all'URSS il possesso di quei territori, in cambio di una maggiore liberalizzazione economica e politica. In sostanza: *noi paghiamo perché i russi restino a Varsavia, Berlino e Praga. Altri invece preferirebbero pagare perché i russi se ne vadano.* In realtà non è affatto sicuro che basti pagare: salvare il governo polacco o quello jugoslavo dalla bancarotta finanziaria non significa aumentare i beni alimentari e i beni di consumo nei negozi di quei paesi. La crisi politica interna quindi resterebbe immutata, provocando un nuovo crollo a breve scadenza. L'unica via d'uscita, da un punto di vista economico, consiste nel favorire un *mutamento del modello economico interno*, da modello socialista a modello di mercato. Può un tale mutamento convivere con un regime comunista, sia pure «gorbaciovizzato»? La risposta, sino ad oggi, è stata *negativa*.

Tutto ciò ha conseguenze immediate nel campo della sicurezza. Oggi, ad esempio, spinge ad una accelerazione dei negoziati sulla riduzione delle forze convenzionali, per assicurarsi risparmi e quindi liberare risorse da destinare allo sviluppo: un interesse questo che accomuna paesi orientali e paesi occidentali.

In USA, alcuni calcolano di poter risparmiare circa il 20% del bilancio della difesa. Studi più conservativi vanno da un risparmio minimo di circa 10 miliardi a uno massimo di circa 30 miliardi di dollari l'anno: cifre che fanno gola allo stesso Pentagono.

L'URSS risparmierebbe ancora di più. Gorbaciov ha già annunciato la sua intenzione di tagliare il bilancio della Difesa, nei prossimi due anni, del 14,2% e la produzione bellica del 20%. Ma se vorrà accrescere velocemente il PIL, dovrà tagliare molto di più. Le spese della difesa dell'URSS ammontano oggi al 15-17% del PIL. Una discesa rapida al 6-8% del PIL assicurerebbe più di mezzo punto aggiuntivo di crescita annua del PIL. Ciò può essere reso possibile dal successo dei negoziati di Vienna.

Forse anche per questo l'URSS non sembra insistere molto sul negoziato per eliminare le armi nucleari a breve raggio dall'Europa (SNF): questa priorità politico-strategica cede il passo alla priorità economica, anche se non è completamente dimenticata (è stata ad esempio ribadita da Gorbaciov sia a Strasburgo che a Bucarest).

La NATO ha cercato di conciliare queste diverse priorità nel suo documento sul «Comprehensive Concept» (o Concetto Globale), che tuttavia non ha affrontato questo quadro più generale, limitandosi strettamente all'ambito delle scelte militari e delle proposte per il controllo degli armamenti. Il Concetto Globale quindi costituisce solo un parziale aggiornamento del Rapporto Harmel del 1967, che resta quindi, a tutt'oggi, l'ultimo documento politico di largo respiro prodotto dall'Alleanza. Per quanto buono fosse, ciò sembra francamente un po' poco.

Decidere sulle grandi opzioni della strategia nucleare dell'Alleanza non è facile, ma diviene quasi impossibile se ciò avviene in un contesto politico fumoso e vago, di cui non vengono chiarite le grandi linee strategiche e le opzioni effettivamente disponibili. È facile che in un tale contesto riprendano corpo spettri del passato, come

quelli relativi alla «questione tedesca», che mettono in dubbio il ruolo della RFG nella Alleanza Atlantica e preludono a crisi immense della stessa NATO e dell'Europa occidentale.

In realtà non sembra ancora che ci si trovi di fronte a crisi drammatiche. Nessuno vuole veramente turbare gli equilibri esistenti, specialmente quando questi stanno assicurando una vigorosa ripresa della distensione e una profonda trasformazione in meglio del blocco sovietico. Manca però un chiaro consenso collettivo sulle scelte di fondo, sulla direzione strategica da perseguire, e questo accresce in modo spropositato l'importanza di singole decisioni tecniche o di difficili e magari anche un po' astrusi dibattiti strategici su singole opzioni, dando loro una importanza che francamente non dovrebbero avere.

La preparazione al Vertice di maggio della Alleanza Atlantica ha visto coagularsi un problema di questo genere. Il dibattito sulle SNF, e in particolare sui FOTL, ha preso il posto del più largo dibattito politico e strategico sugli obiettivi di lungo termine da perseguire, con risultati profondamente destabilizzanti. Le stesse conclusioni positive del Vertice, e i documenti approvati in quella sede, hanno risentito gravemente di questa generale miopia politica, riducendosi per lo più a meri espedienti tattici per superare il «momento difficile».

Una lunga successione di successi tattici non è però una strategia, anche se contiene in sé il pericolo di essere scambiata per una strategia. Ma sarebbe una illusione disastrosa.

Le decisioni nucleari della Alleanza debbono quindi essere riportate ad un più vasto quadro generale, politico e strategico, e soprattutto a un disegno di più lungo termine, che dia loro giustificazione e sostanza.

La scelta tra le opzioni di modernizzazione che illustreremo al termine di questo studio non è indifferente: ognuna di quelle opzioni comporta diverse conseguenze operative ed è basata su diversi compromessi politici all'interno dell'Alleanza. La NATO può sopravvivere a tutte quante, anche se ognuna di esse la condizionerebbe in modo diverso. Ma la scelta tra l'una o l'altra deve discendere da un giudizio ragionato di lungo periodo, da un consenso collettivo, oggi assente.

Ci si domanda se esso possa esistere, oggi, nella Alleanza Atlantica, così come essa si è venuta definendo.

Non è questo l'obiettivo del nostro studio, che doveva limitarsi unicamente agli aspetti di strategia nucleare veri e propri. Ma è evidente, come del resto abbiamo già accennato anche nel testo, come le varie scelte avrebbero un valore e una portata del tutto diversa a seconda del tipo di Alleanza da cui verrebbero applicate. Così ad esempio lo sviluppo di una maggiore cooperazione europea nel campo della sicurezza, o magari anche la crescita di un più coordinato polo nucleare «europeo» attorno alle forze franco-britannico, trasformerebbero radicalmente le premesse strategiche e quindi anche le conseguenze delle varie scelte tecniche così proposte.

Così come stanno oggi le cose la stessa modernizzazione dei Lance deve essere considerata non molto probabile, malgrado il consenso apparente raggiunto dall'Alleanza nel Vertice di maggio. È forse possibile che un negoziato Est-Ovest permetta di mantenere alcuni di questi sistemi in servizio, ma anche questa ipotesi deve essere valutata con scetticismo. In ogni caso è evidente come questa decisione non dipenda più *solamente* dall'Alleanza, ma da un insieme di circostanze e di politiche, tra cui prevalenti quelle dell'URSS.

E inoltre, al di là delle possibili riduzioni o modernizzazioni, assumerà sempre maggiore rilievo il problema del futuro rapporto di lungo termine tra Europa e Stati Uniti. Sarà certo possibile, nel breve termine, concepire una strategia nucleare credibile della Alleanza, basata su un mix adeguato di sistemi d'arma americani. Nel più lungo termine tuttavia ci si deve anche domandare se questa situazione potrà rimanere immutata, o se la garanzia nucleare della «extended deterrence» americana non sia destinata a trasformarsi o ad impallidire.

Ma bisogna comunque essere prudenti. La ricerca dell'armonia e l'attenzione alla grande strategia, non debbono mai essere spinti all'estremo. Non illudiamoci che la logica possa sostituire l'arte della strategia. Come dice Eduard Luttwak in un suo recente saggio sulla strategia:

«Le decisioni pragmatiche miopi e le improvvisazioni scoordinate che caratterizzano la gestione quotidiana del governo comportano certo molti errori, ma questi per lo più saranno di poco conto e con

un pò di fortuna molti si elimineranno a vicenda. La riuscita applicazione di una grande strategia normativa potrebbe ridurre di molto la prevalenza dei piccoli errori di disarmonia, ma incorrerebbe nel rischio di concentrare le energie per commettere errori molto più gravi».

2. Brevi cenni sull'origine della strategia nucleare della Alleanza

Partiamo ricordando brevemente, senza approfondirli, i punti essenziali della storia passata della Alleanza Atlantica.

Citiamo quindi «per memoria» lo squilibrio delle forze convenzionali esistente, dopo il 1945, in Europa, a vantaggio del Patto di Varsavia. La violazione degli accordi di Yalta da parte di Stalin (e la non applicazione della dichiarazione sull'Europa Libera). E successivamente il golpe in Cecoslovacchia, il piano Marshall, la crisi di Berlino, la creazione della Alleanza Atlantica, la guerra di Corea, la accentuazione della militarizzazione della Alleanza con la creazione della NATO e la decisione di nominare un comandante supremo delle truppe alleate in Europa (SACEUR), di nazionalità americana.

Dopo la decisione iniziale di puntare su un riarmo convenzionale dell'Europa, abbandonata per il suo alto costo, la NATO ha posto l'enfasi sulle armi nucleari di teatro o di campo di battaglia. Si affermò così il paradigma che fosse possibile quella che gli americani definiranno una «Defense on the cheap», e cioè una difesa senza gli alti costi della piena credibilità convenzionale, basata da un lato sull'effetto dissuasivo della superiorità nucleare americana e dall'altro sulla enorme potenza di fuoco delle armi nucleari tattiche basate in Europa.

Sul piano strategico, soprattutto in Europa, si affermò altresì l'idea che la deterrenza nucleare potesse essere una strategia che di fatto *si sostituisse* alla possibilità di una guerra convenzionale in Europa. Questa convinzione venne espressa con l'assioma: deterrenza sì, guerra no.

Tale posizione tuttavia non era molto credibile sul piano pratico, come osservarono molti critici americani della cosiddetta «rapresaglia massiccia», specialmente dopo l'esperienza della crisi di

Berlino. I sovietici non occuparono Berlino Ovest e non bloccarono il ponte aereo alleato: se l'avessero fatto tuttavia, l'occidente non avrebbe avuto altra alternativa militare oltre l'uso dell'arma nucleare in modo massiccio. Ci si domandò dunque cosa realmente sarebbe potuto avvenire se la deterrenza della guerra fosse fallita.

Gli alleati si trovarono di fronte ad un dilemma angoscioso: dissuasione della guerra o ripulsa dell'aggressione? Possibile che qualsiasi aggressione debba avere come risposta un attacco nucleare massiccio?

Nuclear Weapons like bullets

Nei fatti la cosa non è credibile. In realtà, militarmente, sin dall'inizio la pianificazione dell'uso delle armi nucleari proponeva uno scenario molto diverso, di gradualità nell'uso delle armi nucleari strategiche. Tuttavia, la inferiorità delle forze convenzionali della NATO in Europa obbligava comunque a concepire uno scenario di guerra nucleare guerreggiata, in cui le armi nucleari «tattiche» presenti in Europa sarebbero state usate come potenza di fuoco per compensare la mancanza di capacità di manovra delle forze convenzionali della NATO di fronte alla superiorità numerica e geostrategica del Patto di Varsavia: «nuclear weapons like bullets», ebbe a dire il Presidente Eisenhower.

Tutto ciò non poteva non creare gravi problemi per l'Europa occidentale, che sarebbe stata il campo di battaglia nucleare tra i due schieramenti. Ma divenne del tutto incredibile da che gli USA si scoprirono vulnerabili ad una eventuale risposta nucleare sovietica sul loro stesso territorio.

Vi erano anche problemi di efficacia: l'uso delle armi nucleari (come si vide ad esempio - nel famoso esercizio «Carte Blanche») minacciava un eccesso di distruzione sulle aree e popolazioni che si volevano «difendere». Veniva in qualche modo precisato un loro ruolo operativo, ma si apriva il problema della loro accettabilità politica. Il fatto che tali armi fossero anche le uniche capaci in qualche modo di compensare l'inferiorità convenzionale della NATO, specialmente in centro-Europa e in alcune regioni marginali dei fianchi, se era ragione accettabile per un loro impiego militare, non era ragione sufficiente da un punto di vista politico.

Tuttavia, da un punto di vista europeo, questa sovrabbondanza di armi nucleari tattiche aveva anche un aspetto positivo: la stessa difficoltà di concepire scenari credibili da un punto di vista militare, per un loro uso, sembrava infatti poter essere vista come una sorta di garanzia di una rapida «escalation» che avrebbe necessariamente coinvolto, con rapidità, il territorio di ambedue le superpotenze, eliminando di fatto il rischio di guerre nucleari limitate alla sola Europa (e rafforzando la tesi della deterrenza nucleare *invece* della guerra).

In tal modo tuttavia inizia anche a delinearsi una differenziazione tra le concezioni strategiche degli alleati: gli USA sono sempre più interessati a innalzare la soglia dell'uso dell'arma nucleare, anche di quella tattica, per evitare un confronto strategico che coinvolgerebbe il loro territorio; gli europei al contrario, e in particolare i tedeschi, sono paradossalmente interessati ad abbassarla. Nel periodo 1962-64 von Hassel, ministro della difesa tedesco occidentale, è a favore di una escalation immediata garantita da una soglia nucleare quanto più bassa possibile. Egli vede in ciò l'unica garanzia seria di un doppio obiettivo: la difesa in avanti del territorio tedesco, e la eliminazione della concreta possibilità di una guerra guerreggiata sul territorio tedesco.

Siamo così alle prime manifestazioni concrete del cosiddetto «*paradosso europeo*» (che si ripeterà più volte anche in seguito): gli europei sono tra coloro che temono di più l'uso delle armi nucleari, e sono restii ad accettare le armi nucleari sul loro territorio, ma sono anche quelli più favorevoli ad un loro uso immediato e massiccio. Per gli europei dunque *l'unica strategia nucleare accettabile è una strategia militarmente assurda?*

**Risposta
Flessibile**

Dopo la crisi di Berlino e la crisi di Cuba (1959-62) arriviamo al dunque. È in questo periodo infatti che si completa il perfezionamento americano della strategia della «risposta flessibile».

Ciò provoca la prima grande crisi della Alleanza. De Gaulle decide l'uscita della Francia dalla struttura militare integrata e decide il completamento del programma nucleare nazionale francese con la costituzione di una «force de frappe» completamente indipendente. Da un punto di vista strategico, la posizione francese tenta

di rifiutare le «ambiguità» della posizione alleata, ricorrendo ad una formula autoctona di «rappresaglia massiccia», che verrà successivamente definita in varia maniera come «dissuasion du faible au fort» o come capacità assicurata di infliggere all'avversario danni tanto rilevanti da dissuaderlo ad attaccare la Francia. La flessibilità della strategia francese è assicurata dalle forze convenzionali (in particolare quella basate in Germania che, assieme alle forze della NATO, assicurano una sorta di «cuscinetto» per la difesa del «sanctuario» francese) e successivamente da alcune forze nucleari di teatro, aeroportate e su missili terrestri, il cui impiego tuttavia è strettamente limitato a impieghi di tipo «prestrategico» (di avvertimento, di ammonimento, di primo colpo, eccetera) e non quindi a impieghi di battaglia equivalenti a quelli assicurati dalle forze di teatro della NATO.

Per il resto della Alleanza invece la accettazione della strategia della risposta flessibile coincide con l'esaltazione della «incertezza» in cui si vuole tenere l'avversario circa l'effettivo livello di risposta ad eventuali attacchi. Questa diviene la via d'uscita dal dilemma della contrapposizione tra interessi vitali degli alleati europei e americani, in una coalizione in cui solo gli USA detengono il monopolio delle armi nucleari capaci di assicurare la protezione degli alleati. Nel 1967 viene ufficializzata l'approvazione della nuova strategia da parte della Alleanza con l'accettazione del documento base preparato dal Comitato Militare: MC 14/3.

Restano tuttavia aperte questioni quali: quando esattamente inizierà la risposta nucleare ad una aggressione, come si svilupperà eccetera. Il «prezzo della resistenza» all'attacco, per ogni singolo alleato, USA inclusi, viene lasciato nel vago. Inizia un lungo processo di ridefinizione dei piani operativi nucleari della NATO che durerà quasi vent'anni.

La dottrina della «risposta flessibile» rimane a tutt'oggi la dottrina ufficiale della NATO. Secondo l'interpretazione corrente, essa si situa tra i due livelli della difesa convenzionale e della risposta nucleare globale, con varie ipotesi di «escalation» (incluso l'uso deliberato ed iniziale di «piccole quantità» di armi nucleari da parte della NATO). Albert Wohlstetter è l'analista che più compiutamente ha giustificato tale strategia elaborando la teoria dei «firebreaks/bridges»: la strategia della risposta flessibile prevede una serie di solu-

zioni di continuità che obbligano a prendere separate decisioni politico-militari ad ogni gradino di escalation. Essa cioè non è un «continuum». Ciò significa che è teoricamente possibile arrestare l'escalation ad un determinato livello (ad esempio prima che essa raggiunga il livello dello scambio nucleare strategico globale). Questa è una garanzia per gli Stati Uniti, che così si impegnano alla difesa dell'Europa senza *automaticamente* rischiare la distruzione del loro territorio nazionale. D'altro canto, la esistenza di tali soluzioni di continuità è anche una garanzia della continuazione di tale impegno americano, perché permette agli USA di procedere sin dalle prime battute di un conflitto in Europa ad impegnare le loro forze nucleari (anche in ipotesi di «primo colpo nucleare»). Ogni soluzione di continuità nel fuoco nucleare è quindi anche un «ponte» che è possibile superare con tanta maggiore credibilità in quanto successivamente ad esso vi è un'altra soluzione di continuità. In tal modo l'impegno, essendo graduale, è anche politicamente più facile e strategicamente più credibile.

**La dottrina
della NATO**

In realtà quindi la dottrina nucleare della NATO non è automatica. In essenza essa afferma che «la risposta sarà appropriata al livello dell'aggressione», ma anche che il nemico non deve conoscere quale sarà il livello della risposta ritenuto appropriato: quale sarà cioè la scelta della NATO tra usi destinati ad ottenere (alternativamente o in combinazione tra loro):

- a) *una efficacia difensiva;*
- b) *una punizione dell'aggressione;*
- c) *una segnalazione della determinazione alleata di combattere l'aggressione.*

Ognuno di questi obiettivi comporterebbe in realtà un diverso mix di armi convenzionali e nucleari e un diverso livello di escalation. Questa «incertezza» è voluta per evitare che il nemico possa anticipare la risposta alleata e calcolare con precisione il «costo» della sua aggressione. È tuttavia evidente come questa «incertezza» possa comportare anche una divisione tra gli alleati sulla risposta più appropriata, una volta arrivato il momento della verità.

La «flessibilità» e la «incertezza» sono anche un fattore importante di sostegno per una strategia di «limitazione dei danni»,

perché si può prevedere una limitazione dell'uso di armi nucleari sul territorio alleato e la dimostrazione di un potenziale di attacco sul territorio avversario che inducano il nemico ad un eguale «ritegno». Tale strategia di autolimitazione dei danni, tuttavia, pone il problema della possibilità di combattere una guerra nucleare limitata sul territorio europeo (illogica se le armi nucleari vengono usate «senza ritegno»). È quindi anche un elemento di ambiguità.

**Mosse
sovietiche**

La dottrina nucleare alleata ha dunque al suo stesso interno gli elementi per la sua erosione, che sono stati alimentati e potenziati dalla politica sovietica. Tale politica infatti:

- a) ha accresciuto la minaccia strategica russa contro gli USA, accentuando la tendenza americana a negoziare riduzioni bilanciate delle armi strategiche, in un rapporto bilaterale con l'URSS - di qui i SALT (Strategic Armaments Limitation Talks), gli START (Strategic Armaments Reduction Talks), la dichiarazione «anti-nucleare» di Reagan a Reykjavik, la SDI. Tale rapporto bilaterale, pur giustificabile sul piano strategico, è potenzialmente concorrenziale con il rapporto preferenziale stabilito tra gli USA e gli altri membri della Alleanza Atlantica: Washington ha due interlocutori con cui definisce la sua strategia nucleare, uno dei quali è l'URSS, l'altro gli alleati europei; chi venga prima e chi venga dopo è un problema a volte di percezioni e a volte di scelte politiche contingenti delle amministrazioni americane;
- b) ha accresciuto le forze nucleari di teatro (oltre gli SS-20) discreditando la nozione di una «superiorità» nucleare della NATO in Europa. Benché la NATO abbia risposto efficacemente a tale minaccia, dispiegando le sue INF (Forze Nucleari Intermedie), il Trattato di Washington e la eliminazione della intera categoria delle INF, ha in effetti chiuso ogni illusione che le armi nucleari costituiscano un vantaggio comparato della NATO sul Patto di Varsavia;
- c) ha accresciuto le forze convenzionali del Patto di Varsavia e ne ha migliorato lo spiegamento, sino a porre le basi per una rapida vittoria convenzionale sulle forze occidentali. In tal modo il Patto di Varsavia ha cercato di porre l'onere dell'escalation nucleare sulla NATO;

- d) ha infine lanciato una offensiva di disarmo mirata contro specifici elementi dell'arsenale NATO come le forze nucleari di teatro a più corto raggio e le forze nucleari in genere, cercando di inibirne la modernizzazione.

**Doppio Zero
ovvero vittoria
di Pirro?**

L'eliminazione delle INF in seguito alla accettazione da parte sovietica della proposta del «doppio zero», avanzata dalla Alleanza Atlantica, ha eliminato una intera categoria di armi nucleari sovietiche puntate contro l'Europa, ma si è anche risolta nella perdita della capacità della NATO di condurre attacchi missilistici in profondità dal territorio europeo sul territorio sovietico. L'URSS al contrario mantiene tale opzione, con una frazione delle sue forze strategiche. È vero che anche la NATO ha la disponibilità di un certo numero di forze missilistiche strategiche (i missili SLBM - missili balistici lanciati da sottomarini - assegnati a SACEUR): con la differenza però che l'uso di tali forze, organicamente parte dell'arsenale strategico americano, innalzerebbe il livello della escalation ad un gradino superiore a quello di un uso «raccorciato» di ICBM (missili balistici intercontinentali basati a terra) da parte dei sovietici contro il territorio europeo.

Alcuni analisti europei sono arrivati a dire che la NATO si trova «con i resti incompleti del suo arsenale e con i frammenti di una dottrina strategica». Benché tale affermazione possa essere contestata, è chiaro che tali percezioni unite a diffuse tendenze disarmiste unilaterali e antinucleari, incidono sulla credibilità complessiva della strategia alleata.

3. Evoluzione del ruolo delle armi nucleari nella strategia NATO

Gli USA hanno sempre ritenuto che una strategia della risposta flessibile richiedesse una forte concentrazione del potere decisionale nelle mani di un solo paese. Ciò spiega il «nervosismo» manifestato dal governo americano durante gli anni sessanta, nei confronti di varie proposte che cercavano di accrescere il ruolo e il controllo europeo sull'armamento e sulle decisioni operative nucleari.

Sono così fallite ipotesi come la MLF (Multilateral Nuclear Force), o la ANF (Atlantic Nuclear Force) mentre è rimasto difficile il rapporto tra la strategia alleata e le forze nucleari nazionali francese e britannica. Da parte americana si accentuava invece l'importanza di un crescente riarmo convenzionale europeo che innalzasse la soglia nucleare in caso di conflitto.

Una delle ragioni per cui le formule multilaterali vennero a cadere non era di carattere politico, ma meramente strategico-militare: la strategia della risposta flessibile per essere in qualche modo credibile, e per assicurare il rispetto di tutte quelle «soluzioni di continuità» nell'impiego delle forze nucleari che costituiscono la *conditio sine qua non* dell'impegno nucleare americano in Europa, deve essere fortemente centralizzata. Ciò contrasta con ogni ipotesi di multilateralizzazione o anche di semplice delega «tecnica» ai comandanti operativi.

**Alternative strategiche
per i sistemi
nucleari di teatro**

In linea generale le alternative vanno dall'uso delle armi nucleari per rafforzare la *difesa diretta* (cercando di evitare una immediata escalation) all'uso ravvicinato delle armi nucleari per segnalare la gravità della situazione, puntando su una escalation deliberata che arrivi molto *prima* della distruzione dell'Europa centrale. Così, ad esempio, si possono immaginare vari usi delle armi nucleari sul campo di battaglia, anche per obiettivi di «guerra guerreggiata» (od operativi) ed essi vanno dall'uso *dimostrativo* all'uso *difensivo limitato*, all'uso *ristretto al campo di battaglia*, all'uso *esteso sull'area di battaglia*, per finire con l'uso *sul teatro di guerra*. Ciò si riflette nel dibattito sui numeri, sulle qualità e sulle strategie di impiego delle armi nucleari.

Nel dicembre 1970 la NATO accetta le «Provisional Political Guidelines» (PPG), con un compromesso tra i due partiti principali dei *demonstrators*, favorevoli ad una escalation rapida verso i più alti livelli, e dei *warfighters*, che sottolineano invece l'uso delle armi nucleari tattiche per ragioni operativo-militari. Nelle PPG si parla quindi di un uso iniziale sufficientemente potente per contribuire a migliorare la situazione militare, ma che abbia una sua chiara ed esplicita causale politica: sia cioè mirato all'obiettivo di provocare una «pausa di riflessione» dell'avversario, e a ristabilire la situa-

zione di dissuasione che era venuta meno con l'iniziare della guerra. Nessun accordo viene raggiunto invece sul «follow-on», su cosa cioè viene dopo questo uso iniziale, sui gradini di una eventuale escalation: dove le scelte divengono più chiare e quindi anche più difficili.

Ma la decisione più importante da un punto di vista sia politico che operativo è probabilmente quella di ufficializzare la dottrina alleata del *primo uso nucleare* (first use) da parte della NATO.

First Use e NATO

Il *primo uso* delle forze nucleari consiste nella decisione di usare per primi tali forze, sia per prevenire un attacco nucleare nemico in preparazione (uso che viene definito preemptive, cioè anticipatorio), sia per arrestare o prevenire la sconfitta delle forze occidentali nella battaglia convenzionale, e quindi anche per assistere le forze occidentali nella migliore conduzione di tali operazioni. Come abbiamo detto in precedenza, questa scelta politicamente molto difficile per qualsivoglia governo democratico, è in realtà stata una scelta *obbligata*, a cui il Patto di Varsavia ha *forzato* la NATO, grazie all'acquisizione di una effettiva superiorità convenzionale.

La strategia del *primo uso* non è quindi la migliore strategia possibile, ma una strategia su cui la NATO ha dovuto ripiegare. Tale ripiego veniva facile e naturale negli anni della rappresaglia massiccia e del dispiegamento di migliaia di testate nucleari tattiche in Europa. In quegli anni infatti vi era la convinzione che la superiorità nucleare americana permettesse *realmente* di utilizzare le armi nucleari in gran numero, per il raggiungimento di obiettivi militari oltre che politico-dissuasivi.

Alcuni fanno un parallelo tra la teoria della MAD (Mutual Assured Destruction, o Deterrence - distruzione reciproca assicurata, ovvero dissuasione reciproca assicurata) elaborata negli anni settanta da alcuni analisti americani, e la vecchia dottrina della rappresaglia massiccia. La realtà tuttavia è diversa proprio in questo punto essenziale: gli strateghi della rappresaglia massiccia partivano dal presupposto che le armi nucleari *potevano essere efficacemente usate per ottenere risultati militari*, al contrario i teorizzatori della MAD partono dal presupposto che *ogni uso di armi nucleari è suicidario*. La strategia della risposta flessibile si situa tra questi due estremi, con un difficile e mutevole compromesso tra ruolo dissuasivo e

efficacia militare: in questa strategia il *primo uso* è difficile e ricco di controindicazioni, ma la rinuncia ad esso è molto destabilizzante.

Il *primo uso* può avere conseguenze negative molto diverse tra loro. Si tratta di una decisione *difficile e onerosa*, cui la NATO è stata costretta dal Patto: già di per sé quindi essa rappresenta un *vantaggio* del Patto sulla NATO, almeno in senso psicologico. La conseguenza di ciò può essere una *grande riluttanza* delle autorità politiche nazionali a concedere l'autorizzazione al primo uso ovvero, più probabilmente, una divisione e un dissenso gravi tra le varie autorità politiche nazionali interessate circa il momento in cui autorizzare tale uso e circa le sue modalità. Di conseguenza tale *primo uso* potrebbe in realtà arrivare troppo tardi, non essere efficace o comunque essere largamente anticipato, sul piano convenzionale e/o nucleare, da contromanovre o controazioni (di soppressione, di anticipazione, eccetera) da parte del Patto.

Di converso, l'idea che il *primo uso* debba in qualche modo compensare l'inferiorità convenzionale della NATO ha comportato che i piani operativi convenzionali occidentali hanno finito per *contare sull'uso ravvicinato ed iniziale delle armi nucleari*. Mentre cioè da un punto di vista declaratorio e certamente da un punto di vista politico esiste una «soglia» nucleare chiaramente distinta dalle operazioni militari convenzionali, e che richiede una decisione ad hoc delle autorità politiche nazionali (decisione che quindi può essere a favore di tale uso, *ma può essere anche contraria o comunque restrittiva e diversa da quella auspicata dai comandi militari*), da un punto di vista operativo invece tale uso viene dato per scontato come elemento *necessario* della battaglia o una volta che essa si è definita secondo certe configurazioni tattiche e strategiche. Agli occhi degli uni la «soglia nucleare» è un momento di scelta politica e quindi anche di scelta opinabile, mentre agli occhi degli altri essa è un semplice momento di scelta tecnica, che deve essere obbligatoriamente presa una volta realizzatesi le precondizioni date.

In tal modo l'intera pianificazione operativa convenzionale della NATO è stata resa dipendente dalle armi nucleari e dal loro primo uso eventuale, secondo forme molto più strette di quanto non si voglia normalmente ammettere.

E vi è infine l'obiezione più importante: siamo certi che un eventuale *primo uso* giocherebbe militarmente a favore della NATO? In realtà, da che la NATO ha perso la sua superiorità nucleare in Europa, questa domanda è divenuta più drammatica. Il Patto di Varsavia è certamente in grado di utilizzare militarmente le sue armi nucleari in modo estremamente efficace, ad ogni livello di escalation, sia contro obiettivi militari che contro obiettivi politici od economici. Il vantaggio che le armi nucleari garantiscono alla NATO nei confronti di massicci attacchi convenzionali del Patto di Varsavia vanno valutati alla luce degli svantaggi che un'eventuale risposta nucleare del Patto avrebbe nei confronti della struttura difensiva della NATO. E poiché la NATO deve fare i conti con un territorio molto più ristretto e con una serie limitata di «colli di bottiglia» attraverso cui dovrebbero passare le sue forze, il Patto potrebbe assicurarsi anche in questo caso un vantaggio militare importante.

Mutare tale situazione non è facile. La rinuncia pura e semplice al *primo uso* non è una risposta credibile, per quattro ragioni principali:

1. perché il *primo uso* contiene comunque in sé uno degli elementi essenziali della strategia dissuasiva della Alleanza, volta non solamente a dissuadere l'avversario dall'iniziare un conflitto nucleare, ma *qualsivoglia* tipo di conflitto, e volta altresì a *limitare i danni* di una eventuale guerra, convenzionale o nucleare che essa sia. In tal senso, la minaccia di poter usare per primi, se del caso, l'arma nucleare contiene un forte elemento aggiuntivo di dissuasione e insieme di flessibilità politico-strategica cui sarebbe controproducente rinunciare;
2. perché non è stata modificata la ragione militare iniziale che ha obbligato la NATO ad elaborare la dottrina del *primo uso*, e cioè la capacità convenzionale del Patto di Varsavia di condurre attacchi decisivi e vittoriosi nei confronti delle forze convenzionali alleate;
3. perché comunque l'uso di armi nucleari da parte della NATO, anche se non può assicurarle la *vittoria*, garantisce la impossibilità di una *vittoria* da parte del Patto, accrescendo i costi di un eventuale attacco in modo incalcolabile;

4. perchè porre l'enfasi solo sulla dissuasione di un *primo uso* da parte dell'URSS, significa restringere il ruolo delle forze nucleari della Alleanza alla sola *rappresaglia nucleare*, detta anche *capacità di secondo colpo*. Ma la rappresaglia nucleare rientra con difficoltà entro i termini fissati dalla dottrina attuale della NATO, che invece enfatizza l'importanza di concetti come il «ritegno» nell'uso delle forze nucleari e l'obiettivo principale di condurre ad una immediata cessazione della guerra. Inoltre una dottrina della rappresaglia, per avere un grado credibile di certezza, richiede uno sviluppo notevole nel campo della «invulnerabilità» o comunque della capacità di sopravvivenza delle forze nucleari della NATO ad un primo colpo di sorpresa dell'avversario: ciò comporterebbe investimenti importanti e probabilmente richiederebbe anche una *moltiplicazione* dei sistemi nucleari, e non una loro riduzione.

Una modifica della dottrina del *primo uso* non richiede quindi tanto una sua eliminazione (che contrasterebbe con le esigenze di *dissuasione* da noi ricordate sopra, all'introduzione), quanto una progressiva diminuzione della *dipendenza* della strategia alleata da tale *primo uso*. Una cosa è infatti riservarsi una piena libertà d'azione, a seconda delle circostanze e delle esigenze, e cosa ben diversa è essere obbligati a seguire un determinato comportamento a causa delle proprie carenze e debolezze. Mentre la prima ipotesi è effettivamente coerente con una strategia *flessibile*, la seconda è coerente tutt'al più con una strategia *graduata* e di fatto non flessibile. Si può comprendere come alcuni responsabili militari, preoccupati di compensare i loro punti di debolezza convenzionali, preferiscano fingere che il termine «gradualità» sia sinonimo di «flessibilità», ma la realtà politica dei paesi e dei governi da cui essi dipendono è ben diversa da questa (e soprattutto è ben diversa l'interpretazione che, del termine «flessibilità», dà il governo americano, da cui dipende tutta questa costruzione). Per cui è necessario riportare il «primo uso» entro i suoi reali confini di accettabilità politica.

**L'accordo
di Gleneagles**

Dopo l'approvazione delle PPG, il processo decisionale della Alleanza continuò faticosamente ad evolvere con l'elaborazione di un «concetto strategico» per l'impiego delle forze alleate. Le «General Political Guidelines» (GPG - Indi-

rizzi Politici Generali della Alleanza per l'impiego delle forze nucleari) vengono adottate a Gleneagles solo nel 1986.

Tra gli europei vi è maggiore chiarezza sulla esigenza di ridurre i *danni collaterali* di un eventuale impiego limitato delle forze nucleari, e quindi di accrescere la *selettività* dell'uso delle armi nucleari, anche quando si attacca il territorio del Patto di Varsavia. Migliora anche la tecnologia assicurando una maggiore precisione dei vettori e una capacità esplosiva variabile delle testate. Le armi nucleari possono quindi essere adattate agli usi voluti e consentire nello stesso tempo una limitazione dei danni collaterali. D'altra parte anche gli americani erano venuti incontro alle preoccupazioni europee, dispiegando in Europa gli euromissili (INF), che assicuravano alla NATO la capacità autonoma, a partire dall'Europa, di colpire in profondità il territorio sovietico, e quindi di garantirsi maggiormente dalla possibilità che questa crescente *selettività* divenisse la premessa per una guerra limitata alla sola Europa.

Mini Nukes Prima della approvazione delle GPG però, il dibattito nucleare nella Alleanza aveva raggiunto nuovi livelli di ambiguità e di confusione, con l'esplosione delle polemiche sulle cosiddette «mininukes»: testate nucleari a limitatissima potenza esplosiva relativa. Si parlava di 0,1 kilotoni circa, superiore di un solo ordine di grandezza alla capacità esplosiva delle più potenti bombe convenzionali usate durante la II Guerra Mondiale - pari a 0,01 kilotoni. Tali testate erano perfettamente coerenti con l'obiettivo di minimizzare i danni collaterali e di adattare l'uso delle armi nucleari ad efficaci usi operativi: sono le armi migliori per il campo di battaglia (anzi, sostengono alcuni, se pure debbono esistere armi nucleari per il campo di battaglia, le «mini-nukes» sono *le sole possibili o quanto meno le sole accettabili*). Tuttavia, da un punto di vista più generale, esse portano anche con sé il rischio di una «banalizzazione» della guerra nucleare (scomparsa della soglia nucleare, o quanto meno dell'effetto politico e psicologico della «soglia», e quindi anche del suo ruolo dissuasivo). Le «mini-nukes» sono le armi della strategia «gradualista», ed infatti non vedono la luce proprio perché tale strategia viene sconfitta sul piano politico.

Bomba N o ERW Il che non toglie che comunque le testate nucleari tattiche vedano progressivamente diminuire la loro potenza esplosiva, che resta però nell'ordine del kilotone, senza scenderne apprezzabilmente al di sotto. Un altro dibattito, sempre in quegli stessi anni, scuote il consenso alleato, ed è anch'esso connesso alla riduzione della potenza esplosiva delle armi nucleari tattiche. Le ERW (chiamate volgarmente anche «bombe N» - Enhanced Radiation Weapon, arma nucleare a effetti radioattivi rafforzati, con ridotta potenza esplosiva - da 0,5 a 1 kilotone circa - ma in grado di uccidere l'avversario attraverso una intensa emissione di neutroni su un'area molto più vasta di quella distrutta dall'esplosione) vengono presentate come le armi «ideali» per la lotta anticarro, per compensare cioè il punto di massima debolezza convenzionale della NATO in centro Europa.

Anche queste armi, evidentemente, tendono a rafforzare la concezione «gradualista» della strategia della risposta flessibile, e a rendere più automatico il *primo uso* nucleare sul campo di battaglia. Tuttavia, a differenza delle «mini-nukes», esse hanno almeno il vantaggio di ottimizzare un importante obiettivo politico e militare, concentrando l'attenzione sulla sovrabbondanza delle forze corazzate del Patto di Varsavia. Anche per questo quindi, malgrado molte esitazioni iniziali, i governi europei della NATO finiscono per accettarle, almeno in linea di principio.

Si dimostra però a questo punto la diversità delle percezioni americane ed europee circa la strategia nucleare della Alleanza. Malgrado le ERW fossero state inizialmente proposte dagli americani, e proprio quando gli europei, dopo un difficile dibattito interno, avevano deciso di accettarle, è il Presidente americano Carter che decide di farne a meno (con una mescolanza grottesca di motivazioni «moralì», rese sin troppo pubbliche, e di ragioni «strategiche» tenute molto più in sordina) in un balletto degli equivoci dalle gravi conseguenze politiche.

In questi frangenti il dibattito sulle GPG non è stato certo facile. Tuttavia, e a dimostrazione che la NATO riesce anche laddove tutti pensano che essa debba fallire, esse sono state finalmente approvate. Le GPG sono un altro compromesso tra alleati europei e americani che tenta di risolvere i problemi lasciati aperti dalle PPG.

**Dissuadere
non distruggere**

L'impiego prolungato delle armi nucleari, al di là del *primo colpo*, viene visto come una estensione dello sforzo per conseguire risultati militari, ritardando e se possibile bloccando l'attacco nemico. Tuttavia si afferma altresì che l'unica possibile giustificazione dell'uso delle armi nucleari è di tipo politico: si mira a *dissuadere* il nemico, convincendolo a desistere dall'attacco, non a *distruggerlo*. Si raggiunge un ulteriore compromesso tra i due partiti dei «warfighters» e dei «demonstrators» (o, se si vuole, tra il partito dei «gradualisti» e quello degli «assolutisti» della dissuasione in sé), ponendo l'enfasi sull'uso di armi a più lungo raggio, indirizzato in modo articolato su obiettivi posti nei territori sia sovietici che non sovietici del Patto di Varsavia, realizzando così un equilibrio tra i due concetti di escalation rapida e di escalation estesa, oltre che tra i concetti di uso militare e di uso dimostrativo.

**Modernizzare
e ridurre**

Il compromesso sulle GPG è stato reso più facile grazie alla decisione di modernizzare l'arsenale nucleare dell'Alleanza con il dispiegamento dei GLCM e dei P-II (comunemente noti anche come «euromissili»), ritirando altrettante testate nucleari tattiche oltre quelle di cui era già stato deciso il ritiro in precedenza.

Le successive tappe di modernizzazione dovrebbero comportare il ritiro di altre armi nucleari tattiche e relative testate (decisione di Montebello del 1983). L'opzione doppio zero ratificata con il Trattato di Washington elimina infine anche i sistemi INF con le loro testate, completando così la diminuzione quantitativa dell'arsenale tattico NATO (circa 3000 testate in meno rispetto agli anni settanta).

Nel complesso, queste progressive riduzioni si fondano sull'idea che la modernizzazione tecnologica dei vettori nucleari e delle testate rendano comunque possibile l'attuazione di una strategia nucleare flessibile, che abbia per obiettivo la dissuasione dell'avversario (e non la sua distruzione né il conseguimento della vittoria). Ma il quadro politico cambia ancora una volta più rapidamente delle concezioni strategiche.

Prendiamo ad esempio il problema delle INF e del compromesso raggiunto con l'URSS sul doppio zero, cioè sulla eliminazione delle stesse INF: si tratta certo di una vittoria politica della NATO, perché infine l'URSS ha dovuto accettare un accordo a condizioni che essa stessa, in precedenza, aveva affermato essere del tutto inaccettabili, e in cui l'URSS distrugge un numero di sistemi nucleari molto maggiore di quello degli occidentali. Si tratta però anche di una vittoria di Pirro?

Il problema è che senza modernizzazione e senza armi a più lungo raggio credibili e disponibili, il compromesso raggiunto con le GPG non è più realisticamente attuabile sul campo, senza ricorrere a sistemi di più difficile o incerta utilizzazione. Il compromesso raggiunto a Gleanagles è infatti basato sul mantenimento di un mix missilistico nucleare a corto e a più lungo raggio, oltre che su testate nucleari con diversa potenza esplosiva. Le armi a più corto raggio obbligano il Patto a evitare la concentrazione di forze di attacco e lasciano alla NATO la possibilità di ricorrere a opzioni operative «su scala ridotta di impiego». Le armi a più lungo raggio garantiscono la possibilità di estendere l'escalation non solo verticalmente o in intensità, ma anche geograficamente su altri territori. Esse inoltre, sul piano operativo, permettono di conseguire obiettivi di particolare valore strategico, come grandi basi operative, sistemi di comando e comunicazione, eccetera.

L'Alleanza ha oggi molte inibizioni politiche a riprendere questo discorso sul piano tecnico degli armamenti necessari per renderlo credibile. In particolare vi è il timore di bloccare la distensione e gli accordi di disarmo, i quali a loro volta promettono la possibilità di sanare lo squilibrio storico esistente tra NATO e Patto di Varsavia sul piano convenzionale: quello stesso squilibrio che, negli anni cinquanta, aveva portato al dispiegamento in Europa delle armi nucleari tattiche.

Paesi lasciati troppo soli?

Inoltre le armi nucleari tattiche rimaste in Europa dopo il «doppio zero» sono particolarmente pericolose per i paesi di prima linea che le ospitano (Germania soprattutto, ma non solo Germania) che mettono direttamente «a rischio» i loro territori e le loro popolazioni, mentre altri paesi meno direttamente collegati con il fronte possono ridurre la loro esposizione

politica e militare. Viene così a essere messa in dubbio l'esistenza di un equilibrio equo di responsabilità e di rischi, non solo tra europei ed americani, ma anche tra i soli europei. Alcuni paesi, e in particolare la RFG, vengono così «singolarizzati», lasciati soli. Il che spiega la forza delle pressioni in favore di un «triplo zero», che elimini anche i restanti missili nucleari a corto raggio (SNF), giustificate sul piano numerico dal fatto che il Patto di Varsavia ha ormai molte più armi nucleari tattiche della NATO: sarebbe quindi un altro accordo di disarmo «non proporzionale», apparentemente a favore della NATO. Esso può apparire tanto più favorevole in quanto potrebbe funzionare come stimolo all'accordo sulla parità delle armi convenzionali.

Politicamente: il governo tedesco vuole evitare l'agonia di un nuovo dibattito INF, mentre il governo americano teme una progressiva denuclearizzazione dell'Europa che rovesci ogni impegno sulle sue armi nucleari strategiche, vanificando il compromesso delle PPG e delle GPG. Il compromesso delineatosi al Vertice del maggio 1989 della Alleanza è stato ancora una volta una sorta di «doppia decisione», che unisce insieme impegni militari e offerte negoziali al Patto di Varsavia.

In pratica, il *Concetto Globale* approvato dagli alleati (di cui riportiamo ampi stralci in Appendice), riconferma l'opportunità di mantenere in Europa armi nucleari a più corto raggio (SNF), ma si dice anche disposto a trattare di una loro *riduzione* (e non di una loro *eliminazione*) a condizione che l'URSS accetti di ridurre la sua attuale supremazia numerica in questo campo, e solo quando le trattative di Vienna sulla riduzione delle forze convenzionali in Europa abbiano assicurato il raggiungimento di una effettiva stabilità convenzionale, grazie a riduzioni massicce della attuale supremazia del Patto di Varsavia.

In pratica, l'Alleanza ha accettato il principio della trattativa, ma non quello della eliminazione di tali armi, e ha rinviato tale negoziato al successo del completamento del negoziato di Vienna.

Nel frattempo però è stato anche deciso di rinviare quanto meno al 1991-92 ogni decisione circa la necessaria *modernizzazione* dei missili a più corto raggio della NATO, che diverranno obsoleti entro il 1994-95. Molti dubitano che a quella data sarà effettivamente possibile assicurare tale modernizzazione. In tal caso l'intero com-

promesso raggiunto con il *Concetto Globale* verrebbe a cadere, e di fatto la NATO potrebbe solo sperare in una riduzione unilaterale di tali armi da parte del Patto di Varsavia, o in una terza «opzione zero».

Anche se gli eventi successivi dovessero consentire un dispiegamento di nuovi missili SNF da parte della NATO, comunque è prevista una riduzione ulteriore delle testate nucleari della NATO secondo le seguenti ipotesi di massima:

SISTEMA	NUMERO DELLE TESTATE				
	1988 (stima)	CON MODERNIZZAZIONE (ipotesi illustrative)			
		A	B	C	D
Missili stand-off	0	800	800	600	500
Bombe a caduta	1630	500	500	400	250
Proiettili di artiglieria	1830	800	300	0	0
Missili Lance/FOTL/MLRS	700	900	400	0	250
Missili INF	501	0	0	0	0
Totale	4661	3000	2000	1000	1000

(Fonti: H. Binnendijk, *Nato's nuclear modernization dilemma*, Survival 3/4 1989, IISS; European Strategy Group *Nuclear Weapons in Europe - Past and Future, provisional draft, March 1989*).

Ognuna delle quattro ipotesi qui illustrate sottende diverse ipotesi operative e diversi compromessi, in ambito atlantico. Di queste diverse ipotesi, del loro valore e delle loro giustificazioni discuteremo in conclusione.

Per quel che qui ci interessa, ogni ipotesi di modernizzazione tra quelle qui discusse (inclusa quella che arriva al totale più alto) prevede un'ulteriore *diminuzione* delle testate nucleari della NATO in Europa. In un tale quadro è difficile immaginare una forte resistenza ad una offerta credibile e ripetuta di «triplo zero», cioè di eliminazione di tutte le armi nucleari tattiche, da parte del Patto, che sono notevolmente più numerose di quelle della NATO, specialmente in campo missilistico a più breve raggio (SNF-le armi nucleari a raggio più corto, fino a un massimo di 500 km., ancora consentite, dopo l'accordo sulle INF).

È anche più difficile immaginare nuove riduzioni «bilanciate» delle armi nucleari di teatro in Europa, a partire da questi numeri più bassi del dopo modernizzazione, che non vadano ad incidere su categorie di armi politicamente rilevanti per il compromesso delle GPG. Inoltre bisogna ricordare come i negoziati CFE di Vienna, pur non prendendo in considerazione le armi nucleari, prenderanno però in considerazione i sistemi a doppia capacità convenzionale e nucleare, inclusi gli aerei e l'artiglieria, e questo potrà avere ulteriori conseguenze riduttive.

**Meglio in mare in aria
o su terra?**

Si è inoltre sviluppato un altro dibattito «parallelo» sulla necessità o meno di dispiegare sistemi nucleari basati a terra (esclusi gli aerei), e sulla opportunità invece di puntare su un mix di aerei e sistemi basati in mare, e in particolare sulla utilizzazione di ALCM (missili di crociera lanciati da piattaforme in volo) e SLCM (missili di crociera lanciati da piattaforme navali, di superficie o sommerse) in alternativa ai sistemi missilistici basati a terra e allo stesso FOTL (missile tattico successore del sistema Lance, e cioè un missile balistico superficie-superficie basato a terra della categoria SNF).

Ciò è in linea con l'idea di diminuire la «singolarizzazione» della Germania, tuttavia crea altri problemi: tali sistemi rientrano nel negoziato strategico russo-americano START (gli ALCM) o potrebbero rientrarvi (gli SLCM); essi quindi fanno parte dei sistemi nucleari strategici americani e vanificano quindi una delle basi del compromesso raggiunto nelle GPG, oltre a creare maggiori pericoli di escalation immediata verso il livello globale e a creare problemi di coordinamento tra il SIOP americano (piano operativo integrato delle forze strategiche e nucleari), le esigenze operative delle forze navali e aeree americane e le esigenze di teatro della NATO; la loro «visibilità è ridotta, e così quindi anche il loro collegamento «organico» alle operazioni in Europa (potrebbero essere usate, ma potrebbero anche non esserlo, in modo molto più marcato di quanto non si possa fare con sistemi basati nel teatro di operazioni).

I sistemi missilistici stand-off basati su aerei (siano essi del tipo di crociera a lungo raggio, come gli ALCM, o missili tattici d'attacco al suolo di breve e medio raggio, come lo SRAM-T o l'ASMP) sono certo utili, ma se rimangono i soli sistemi a disposizione della NATO

tendono a irrigidire i ruoli operativi delle forze aeree, riducendo il loro apporto alla battaglia convenzionale. Essi inoltre hanno una gittata limitata (per accrescerla, l'aereo deve rinunciare allo stand-off, cioè al lancio al di fuori della copertura difensiva avversaria, e «penetrare» in profondità le difese avversarie oppure deve scegliere una quota di lancio molto alta, accentuando così la sua visibilità). L'aereo infine è più vulnerabile di sistemi mobili basati a terra, in quanto è più visibile quando è in volo, e dipende da basi fisse in numero ristretto (in particolare per le sue missioni nucleari). Infine, ove si volesse restringere tale ruolo nucleare ai soli cacciabombardieri americani di stanza in Gran Bretagna, ciò provocherebbe un altro problema di «singolarizzazione».

D'altro canto, una terza «opzione zero», che elimini tutti i missili SNF del Patto di Varsavia, oltre a quelli della NATO, comporterebbe anche alcuni benefici. Il più interessante è legato proprio alla possibilità di accrescere la sopravvivenza delle basi aeree della NATO, che oggi sono minacciate in modo particolare dai missili SNF del Patto di Varsavia. Tale minaccia è tanto più consistente in quanto non è necessariamente nucleare: molti missili SNF del Patto infatti sono armati anche con testate convenzionali e nucleari. Essi quindi, in caso di conflitto, potrebbero attaccare le basi aeree della NATO senza per questo dare inizio allo scambio nucleare. Ma con tale attacco «convenzionale» essi potrebbero ridurre anche le capacità di risposta nucleare della NATO.

Vi sono quindi molti esperti che ritengono che l'eliminazione dei missili a più corto raggio del Patto di Varsavia finirebbe per avvantaggiare notevolmente le capacità difensive della NATO, e in particolare la credibilità dell'arma aerea.

Ciò sarebbe anche più vero se il Patto di Varsavia accettasse la proposta avanzata dal Presidente Bush e dalla Alleanza Atlantica di negoziare una riduzione *globale* dell'insieme degli aerei d'attacco esistenti in Europa, abbiano o no essi capacità nucleare e abbiano o no capacità essenzialmente difensive o essenzialmente d'attacco. In tal modo la NATO perderebbe una piccola quota dei suoi aerei, ma in compenso il Patto di Varsavia dovrebbe tagliare massicciamente i suoi intercettori, accrescendo la capacità di penetrazione nelle difese avversarie da parte degli aerei NATO.

La situazione è quindi molto incerta, come incerta è l'evoluzione del pensiero sovietico al riguardo. Vi sono molte indicazioni del fatto che i sovietici hanno ormai adottato una strategia più sofisticata e flessibile di quella ipotizzata nei loro primi testi (Sokolovsky). Vi è anche l'indicazione che i sovietici intenderebbero tentare colpi di sorpresa e azioni di soppressione *convenzionale*, contro le armi nucleari della NATO, accrescendo così l'onere della prima decisione nucleare della NATO: in tal modo essi potrebbero cercare di garantirsi una maggiore libertà di manovra convenzionale (in particolare la possibilità di concentrare le loro forze per l'attacco). Nel contempo, gli alti numeri e la forte diversificazione di armi nucleari sovietiche a breve raggio rendono possibile una risposta devastante sulla NATO: l'uso delle artiglierie nucleari, ad esempio, se pure inizialmente sembra favorire la NATO, nel corso di scambi successivi potrebbe rivelarsi controproducente. I sovietici inoltre possono utilizzare parte dei loro vettori missilistici nucleari a più corto raggio come vettori *convenzionali*, evitando il dilemma tra l'utilizzarli o lo sprecarli (anche se questo dovrebbe porre loro alcuni difficili problemi di coordinamento, pianificazione operativa, comando e controllo, e logistici). Infine i sovietici mantengono una capacità di minaccia missilistica «di teatro», grazie a quella parte dei loro ICBM strategici che può essere utilizzata a raggio più corto. Tale possibilità nella NATO è ridotta ai sistemi strategici americani SLBM «assegnati» a SACEUR, ma tali sistemi sono chiaramente collegati a una escalation di tipo globale.

La dottrina militare sovietica

Da un punto di vista operativo, la dottrina militare del Patto di Varsavia è in evoluzione: questo almeno affermano i suoi maggiori esponenti, che parlano di una sua possibile ristrutturazione in senso «difensivo». A parte alcune riduzioni delle forze di terra, recentemente annunciate dall'URSS, e la possibilità che tali riduzioni si estendano anche alle forze navali, non è però chiaro cosa questo esattamente significhi da un punto di vista operativo in Europa. Si parla ad esempio di «snellire» le attuali divisioni corazzate sovietiche, diminuendo il numero dei carri di battaglia, e alcuni paesi del Patto di Varsavia come l'Ungheria sono passati dallo schema ordinativo basato sulle divisioni

a un nuovo schema più agile basato sulle brigate. Tutto questo tuttavia non è indicazione sufficiente di un reale mutamento della dottrina militare sovietica.

Le stesse manovre «difensive» sperimentate recentemente dall'Esercito sovietico, prevedono sempre una forte e determinante fase offensiva (solo che in questi esempi essa si delinea come un contrattacco strategico, più che come un attacco preventivo), che è anche la fase risolutiva della battaglia. Fino a che dunque l'evoluzione dottrinale sovietica non sarà andata molto oltre il suo attuale punto di sviluppo, è bene riferirsi piuttosto alle concezioni operative sviluppate negli anni scorsi dall'ex-capo di stato maggiore della Difesa sovietica, il Maresciallo Ogarkov, che prendono in considerazione gli effetti della «rivoluzione tecnico-scientifica», e contengono una forte dimensione offensiva, implicita ed esplicita. Esse ipotizzano tra l'altro: operazioni convenzionali di *carattere strategico*, miranti ad ottenere risultati *decisivi*, manovre convenzionali su scala globale o quanto meno di *teatro*, con operazioni combinate a livello dei diversi servizi e delle diverse armate, che danno importanza al periodo iniziale della guerra, alla sorpresa e all'iniziativa, che ricercano la *profondità* delle operazioni combinate per sfruttare pienamente sincronia e sinergismo che *comprimono* il tempo disponibile per la risposta, che provocano *mutamenti rapidi* della situazione operativa e tattica, in conseguenza della mobilità e della capacità di fuoco complessiva, nonché dell'impatto del complesso delle operazioni di *ricognizione e fuoco*.

Stabilità convenzionale

È certo possibile raggiungere una maggiore «stabilità» nell'equilibrio delle armi convenzionali tra i due schieramenti (ad esempio decidendo «la eliminazione, in via prioritaria, della capacità di lanciare attacchi di sorpresa e di avviare azioni offensive su larga scala»). Tuttavia alcuni studi affermano che per raggiungere un tale obiettivo strategico, la sola parità numerica tra le forze armate dei due schieramenti contrapposti ha i suoi limiti. Se ad esempio le forze della NATO e del Patto, nella zona dall'Atlantico agli Urali (ATTU) dovessero essere ridotte sino a raggiungere un livello pari al 75% delle attuali forze terrestri ed aeree della NATO, tale equilibrio vedrebbe un vantaggio di fatto per l'attaccante sul difensore, a causa degli squilibri geostrategici

(il «terreno») e a causa della scarsa mobilità delle forze alleate (legate agli «scacchieri nazionali»), che favoriscono più il Patto di Varsavia che la NATO.

Le riduzioni unilaterali annunciate da Gorbaciov nel 1988 potrebbero permettere di allungare i tempi di allarme a disposizione della NATO (oltre le 48 ore attuali) e comunque diminuiscono in modo apprezzabile la *probabilità* di un attacco di sorpresa delle forze corazzate del Patto di Varsavia. Tuttavia non incidono sulle probabilità di altri scenari d'attacco, anche più minacciosi, almeno dal punto di vista della NATO. Ulteriori riduzioni potrebbero risolvere alcuni di questi problemi. Ma comunque, l'esistenza delle armi nucleari aggiunge un fattore storicamente e strategicamente nuovo all'equilibrio delle forze, accrescendo l'importanza di fattori quali la prudenza e il mutuo rispetto e «ritegno».

Meglio evitare monopoli strategici

Vi è certo possibilità di un disarmo nucleare «globale» (alla Gorbaciov). Tuttavia, fino a che tale disarmo globale non venga effettivamente realizzato (e anche in tal caso si porrebbe il problema di controllare, ad esempio, la proliferazione nucleare, e di garantire una effettiva stabilità agli equilibri convenzionali), sembra assurda l'idea di lasciare ai sovietici il monopolio delle armi nucleari in Europa, siano esse tattiche o strategiche.

Francia e Gran Bretagna

Resteranno certo in Europa almeno secondo le attuali prospettive negoziali, le forze nucleari «nazionali» francesi e britanniche. Esse stanno subendo un processo di modernizzazione. La loro componente strategica, nei prossimi anni, dovrebbe essere la seguente:

	SISTEMI	NUMERO DELLE TESTATE	
		1988	con modernizz.
Francia	6 SSBN	256	576 +
	18 IRBM	18	36
Gran Bretagna	4 SSBN	192	512
Totale testate strategiche		466	1124 +
Totale testate strategiche in allarme		144	544

(fonte: IISS)

A tali forze debbono aggiungersi alcune forze nucleari tattiche britanniche e francesi (queste ultime oggi costituite essenzialmente da bombe aeroportate e da missili Pluton, e domani da sistemi missilistici stand-off e, forse, dal missile Hadès).

SISTEMI	FRANCIA	GRAN BRETAGNA
Artiglieria *	0	126
SRBM (dispiegati)	32	14 (2 in deposito)
Aerei (basati a terra)*	73	318
Aerei (navali)*	38	78
Totale sistemi	143	536

* L'artiglieria e gli aerei sono a doppia capacità, nucleare e convenzionale. Non tutti quelli qui indicati, teoricamente in grado di svolgere missioni nucleari, sono effettivamente assegnati a tale uso. Il totale delle *testate* nucleari quindi potrebbe essere sia minore che maggiore del totale dei *sistemi* da noi elencato.

(fonte: F. Heisbourg, *The British and French Nuclear Forces*, Survival July/August 1989, IISS London).

Queste forze tuttavia hanno un ruolo limitato: in particolare è molto ridotta la loro capacità *autonoma* di «extended deterrence», di estendere cioè l'ombrello nucleare a protezione di altri paesi. Dichiarazioni del NAC (Consiglio Atlantico) e la Piattaforma dell'UEO hanno riconosciuto più volte l'utile ruolo «suppletivo» di queste forze per accrescere la dissuasione alleata. È però molto dubbio che esse possano sostituire il contributo americano, nè questo è nelle loro intenzioni.

In particolare, la dissuasione britannica è strettamente integrata a quella americana e vede la rapida diminuzione della sua componente tattica e la concentrazione sulla componente strategica (SLBM) che ha evidenti limiti di flessibilità.

La dissuasione francese ha sempre rifiutato il compromesso della strategia flessibile e delle GPG, e non è quindi coerente con la dottrina alleata, il che ha già creato notevoli problemi (ad esempio in ambito franco-tedesco). La strategia dissuasiva «du faible au fort» non prevede l'uso tattico delle armi nucleari, ma solo il loro uso pre-strategico come possibile «ultimo avvertimento». In tal senso essa è molto simile all'idea che, della strategia nucleare, aveva un von Hassel. Tuttavia, nella logica francese, una tale garanzia

ultima e «massiccia» non può avere alcuna credibilità (se pure ne ha, qualora venga confrontata con l'opposta strategia sovietica «du fort au faible») se non è legata strettamente all'obiettivo di preservare la propria sopravvivenza nazionale: non può cioè essere esportata se non indirettamente, allargando in qualche modo il «santuario» nazionale sino a coprire altri territori. Ma anche nella ipotesi del tutto improbabile che tale allargamento possa estendersi, ad esempio, a tutta l'Europa dei 12 (sulla base di quanto ha affermato Mitterrand lo scorso novembre 1988, quando ha detto che il mercato unico del 1992 potrebbe creare una nuova situazione di integrazione europea che allargherebbe di fatto i confini oggi ristretti degli interessi supremi nazionali), resterebbe il problema della scarsa flessibilità di questa strategia e quindi della sua incapacità (anche tecnica e per numero dei sistemi) di opporsi a scenari più limitati e circoscritti di minaccia.

4. Criteri per una forza nucleare di teatro della Alleanza

Il disegno, la composizione e la strategia di qualsivoglia futura forza nucleare della NATO dipenderà dal rapporto che l'Alleanza riuscirà a stabilire tra le sue forze nucleari di teatro e, da un lato il contesto convenzionale e i suoi mutamenti, dall'altro la strategia nucleare americana. Ai nostri fini, pur senza discutere nel dettaglio questi termini di riferimento obbligati, possiamo indicare alcuni *desiderata*, e ciò che una combinazione di politiche autonome di modernizzazione dei paesi NATO, e di misure di controllo degli armamenti e di disarmo portino al raggiungimento dei seguenti risultati:

- a) che le forze convenzionali della NATO mantengano una relazione soddisfacente sia con lo spazio da difendere sia con l'ordine di battaglia del Patto;
- b) che esse siano ragionevolmente prive di eccessive restrizioni per quel che riguarda la loro modernizzazione e lo sfruttamento delle opportunità tecnologiche;
- c) che esse non siano soggette a restrizioni svantaggiose in termini di mobilitazione e rinforzi;
- d) che venga mantenuta una presenza significativa di forze «stanziali», in Europa centrale, e in particolare americane.

Da un punto di vista operativo, le forze *convenzionali* della NATO dovrebbero riuscire ad assicurare i seguenti compiti:

una difesa iniziale, in avanti, contro ogni tipo di aggressione, inclusa quella di sorpresa;

la prevenzione della conquista della superiorità aerea da parte del Patto, e la possibilità per la NATO di assicurare il controllo sul campo di battaglia e di appoggiare le operazioni di terra con le forze aeree;

la prevenzione di operazioni rapide di sfondamento (deep penetration) così da proteggere il processo alleato di mobilitazione, di dispiegamento in avanti e di rinforzo;

il conseguimento di un *successo iniziale* nei confronti dei primi scaglioni del Patto di Varsavia e di quelli immediatamente successivi, così da interrompere la dinamica dell'offensiva, forzare il comando nemico a riconsiderare i costi e i rischi dell'attacco, guadagnare tempo per la consultazione nucleare alleata (richiesta e autorizzazione di impiego), trovarsi nelle migliori condizioni per eseguire un eventuale impiego iniziale delle armi nucleari;

in sintesi: l'Alleanza dovrebbe mobilitare sufficienti capacità militari per reggere l'impatto delle operazioni difensive iniziali e per alimentare la battaglia così da forzare il Patto ad intraprendere azioni costose in termini di tempo e di visibilità (arrivando così, tra l'altro, ad allungare i tempi di allarme e di preparazione della NATO) e per risparmiare alla NATO la necessità di usare per prima armi nucleari, in modo prematuro o comunque tale da apparire inaccettabile (perché troppo distruttivo, o troppo «escalatory»);

L'Alleanza dovrebbe altresì infliggere alle forze di seconda schiera del Patto importanti ritardi e un «attrito» tale che conceda alla NATO stessa il tempo e il modo per mobilitare risorse convenzionali sufficienti a continuare ad assicurare una difesa avanzata.

Tutto ciò naturalmente non è già oggi possibile, nè probabilmente lo sarà completamente in futuro: problemi demografici e finanziari limitano le capacità di risposta convenzionale alleata, e problemi politici impediscono alla NATO di dispiegare permanentemente, *in tempo di pace*, in posizione avanzata, forze delle dimensioni necessarie, e con l'armamento pesante adeguato.

La dissuasione è solo nucleare?

Tuttavia, la sinergia esistente tra forze convenzionali e forze nucleari nella NATO fa sì che gli standard di sufficienza convenzionale dipendano in parte dal tipo di forze nucleari a disposizione. È vero anche l'opposto, e cioè che anche il tipo e il numero delle forze nucleari è influenzato dalla situazione in campo convenzionale. Questo rapporto è uno dei più difficili ed ambigui da definire nei dettagli, ma è anche uno dei più importanti sul piano strategico generale. Possiamo dire quindi che esso esiste ed è necessario, ma che non è precisamente quantificabile.

È forse opportuno ribadire in questa sede come sia stata più volte verificata la limitatezza di ogni dissuasione basata sulla sola minaccia dell'uso di forze convenzionali: si tratta di una dissuasione che non è mai arrivata al punto di poter negare *in via di principio* la possibilità di conseguire la vittoria. Al contrario, tutte le forze convenzionali, sin dall'inizio della loro esistenza, sono state strutturate in funzione del conseguimento della vittoria, che è quindi, per definizione, *non solo possibile ma anche scopo necessario* per giustificare il mantenimento di tali forze convenzionali. La dissuasione nucleare da parte sua impedisce invece di concepire il conseguimento della vittoria, in termini puramente militari (a meno che, naturalmente, non esista un monopolio del possesso delle armi nucleari).

In una situazione di equilibrato confronto delle forze convenzionali, la dissuasione è semplicemente un impegno a ricorrere a strategie di impiego che massimizzino in modo diverso le proprie forze, consentendo di raccogliere vantaggi operativi là dove non è possibile sfruttare vantaggi numerici. Scopo e fine della guerra possono quindi continuare ad essere raggiunti.

In una situazione di contrapposizione equilibrata di forze nucleari, la dissuasione nucleare è effettiva dissuasione dello scopo e del fine della guerra (per usare i termini di von Clausewitz) perché rende assurdo il concetto di *vittoria* militare.

Benché dunque si possa affermare che «la dissuasione è sempre esistita», oggi, nell'era nucleare, è corretto dire che «l'unica dissuasione è la dissuasione nucleare» e che «la dissuasione convenzionale è una contraddizione in termini». Con ciò faremo certo felici

quei pacifisti che ritengono sia errato il vecchio detto romano «*si vis pacem para bellum*». Purtroppo però non potremo farli felici fino in fondo, poiché il detto ha dimostrato la sua validità per quel che riguarda invece la dissuasione nucleare.

È chiaro però, per tutto quello che abbiamo detto in precedenza e per le ragioni che esamineremo nel prosieguo, che l'esistenza di una sostanziale debolezza o incapacità *convenzionale* della NATO a svolgere in modo completo e sicuro i compiti difensivi sopra elencati, *non può non avere conseguenze negative* anche in campo nucleare, indebolendo la coerenza politica e strategica dell'Alleanza: indebolendo la *credibilità* della dissuasione, e quindi anche la sua efficacia.

Malgrado tutto quindi esiste un rapporto tra dissuasione e armi convenzionali, nel senso che queste ultime sono il complemento necessario della credibilità della strategia di dissuasione nucleare. In conclusione, mentre non esiste una completa e certa dissuasione della guerra che sia basata solo sulle armi convenzionali, non esiste neanche una strategia di dissuasione credibile che sia basata solo sulle armi nucleari: *sono necessarie ambedue*, purché in stretto rapporto di reciprocità.

Criteri di scelta nucleare

Ciò notato, a guisa di premessa, i requisiti per una forza nucleare della NATO, nel prossimo futuro, sembrano dunque doversi basare sui seguenti criteri di massima, che elenchiamo qui di seguito, ma su cui poi ritorneremo, nella analisi delle diverse configurazioni possibili di tali forze:

- a) le forze nucleari alleate dovranno essere costruite e servite entro severi limiti di bilancio, per cui, da questo punto di vista, esse resteranno in competizione con i bisogni e le priorità delle forze convenzionali;
- b) esse dovranno essere concepite in modo tale da ridurre, o quanto meno non esacerbare, i sospetti e la diffidenza dell'opinione pubblica sulle armi nucleari in genere;
- c) esse dovranno quindi tenere conto del difficile compromesso raggiunto nelle GPG e nel Concetto Globale, e sostanziarlo, a meno che un diverso compromesso non possa essere raggiunto;
- d) esse dovranno tener conto del segnale politico inerente alla scelta

di diversi tipi di armi e di sistemi di dispiegamento (della «percezione» che tali diversi sistemi inducono nell'avversario, oltre che all'interno dell'Alleanza): sistemi basati *nel teatro* (a terra, in Europa) oppure *off-shore* (in mare o su bombardieri strategici non basati in Europa), nonché le specificità strategiche legate alla disponibilità di C2, alla vulnerabilità e alla capacità e prontezza di reazione, alla flessibilità del targeting, eccetera;

- e) è altresì necessario combinare in qualche modo un ruolo sostanziale per le forze americane basate in Europa, con la co-decisione e la co-responsabilità di un certo numero di alleati e la possibilità di mantenere in vita vettori nazionali per le testate americane. Tali forze dovranno essere concepite in modo tale da assicurare un equo equilibrio di rischi e di responsabilità, e una larga partecipazione di tutti gli alleati, alle decisioni e alle operazioni. Inoltre è necessario immaginare collegamenti concettuali, strategici e pratici per le forze nucleari francesi e britanniche;
- f) è necessario che tali forze nucleari siano adeguate agli sviluppi tecnologici (esempio: prospettive di difesa antimissilistica e antiaerea del Patto, sviluppo di analoghi sistemi per la NATO);
- g) esse dovranno essere in grado di assicurare *un contributo efficace alla difesa* oltre che alla deterrenza, mettendo a rischio un'ampia gamma di possibili obiettivi del Patto di Varsavia, e particolarmente di quegli obiettivi che sembrano essere co-essenziali allo svolgimento delle operazioni del Patto stesso, come ad esempio:
 forze concentrate per operazioni di sfondamento;
 supporto C3I e supporto di fuoco;
 infrastrutture e logistica;
 forze di seconda schiera;
- h) da un punto di vista strettamente militare, tali forze dovranno rispondere a criteri di *sopravvivenza* nei confronti di minacce convenzionali e chimiche, nonché, nella misura del possibile, di minacce nucleari. Sarà altresì importante la loro capacità di reazione e di risposta flessibile ed adeguata alle esigenze, la loro capacità di penetrare le difese avversarie e la loro precisione, e la disponibilità di un ampio spettro di possibilità che combinino nel modo voluto CEP e potenza esplosiva, così da permettere una grande discriminazione degli obiettivi e una limitazione dei danni collaterali;

- i) tali forze dovranno inoltre tenere nel debito conto gli sviluppi prevedibili dei sistemi convenzionali, che potrebbero influenzarle in vario modo. Ad esempio: si dovrà tener conto della *effettiva e realistica* capacità di sistemi «emergenti» convenzionali, capaci di svolgere alcuni compiti oggi affidati prevalentemente al fuoco nucleare. In tali casi tuttavia bisognerà prendere in considerazione, oltre i calcoli di immediata efficacia militare, anche le prospettive «dissuasive» proprie dei sistemi nucleari. In generale comunque gli sviluppi della tecnologia convenzionale influenzeranno la scelta del momento in cui sarà opportuno e/o necessario fare ricorso ai sistemi nucleari;
- l) inoltre, la pianificazione delle forze nucleari di teatro dovrà tenere conto (e condizionare, oltre ad esserne condizionata) dell'insieme dei negoziati sul controllo degli armamenti e delle effettive prospettive di disarmo. È chiaro che il processo di controllo degli armamenti potrà influenzare la pianificazione nucleare, nella misura in cui riuscirà a raggiungere alcuni seri obiettivi di stabilità convenzionale. Inoltre il processo di controllo degli armamenti nucleari potrà avere effetti diretti sui sistemi nucleari di teatro. È quindi necessario prevedere una strategia *complessiva* della NATO (che dovrà tuttavia essere più completa di quanto non sia il «Concetto Globale» che è stato approvato dal vertice NATO di maggio): tale strategia dovrà considerare insieme gli obiettivi strategici minimi necessari e gli obiettivi negoziali, così che *non sia negoziabile* quello che rientra nel primo gruppo, senza che sia prima messa a punto una efficace e credibile strategia alternativa.

Non è facile mettere insieme tutti questi criteri. Ci può quindi aiutare qualche considerazione finale sulla *essenza* politica e strategica della dottrina nucleare della NATO.

Just Deterrence Noi oggi parliamo di *dissuasione allargata* (extended deterrence) per indicare la strategia della NATO, che vuole assicurare l'estensione dell'ombrello nucleare americano a garanzia della sicurezza e della difesa europea. Tuttavia come hanno notato esperti del calibro di Uwe Nerlich, Sir Michael Quinlan e Robert Osgood, la dissuasione allargata è un concetto relativamente nuovo e tutto sommato improprio. Quello che noi oggi definiamo «dis-

suasione allargata», negli anni cinquanta, alle origini della NATO, era la semplice dissuasione senza altri aggettivi. L'aggettivo «allargata» venne ad aggiungersi al sostantivo «dissuasione» come risposta alla crescente vulnerabilità del territorio americano ad attacchi nucleari sovietici.

In questo dibattito si sono però andate delineando due diverse concezioni della dissuasione:

- a) la prima definisce i bisogni della dissuasione nucleare essenzialmente nei termini di quanto è necessario avere per compensare la superiorità convenzionale sovietica e per dissuadere l'uso, da parte dei sovietici, di armi nucleari e/o chimiche;
- b) la seconda considera la dissuasione nucleare *anche* (e prioritariamente) come il mezzo per eliminare la guerra come opzione politica fattibile: un mezzo che si è rivelato superiore a tutti gli altri sin qui tentati.

La prima è relativamente più semplice della seconda in termini di pianificazione militare. La seconda è notevolmente più accettabile della prima in termini politici.

Le capacità nucleari sono state acquisite prima della esistenza di una strategia di dissuasione. Una tale strategia è stata elaborata per rispondere alla esigenza di gestire le armi nucleari in quanto armi eccezionali ed uniche per le loro specifiche caratteristiche, e ciò ha immediatamente portato a riconoscere l'esigenza che la strategia della dissuasione servisse a negare agli avversari ogni possibilità di conseguire vittoriosamente obiettivi politici. Questo principio iniziale *si è evoluto verso una crescente enfasi sul controllo delle armi nucleari e sul ritegno nel loro uso.*

Al di là quindi di molte evoluzioni tecniche, Robert Osgood ed altri hanno proposto di parlare di qualcosa di più semplice della dissuasione allargata o di altre forme tecniche di risposta nucleare (massiccia, flessibile, eccetera), e cioè di una *dissuasione semplice* (just deterrence), chiaramente orientata nel senso del controllo, del ritegno e della selettività nell'uso, e con l'obiettivo di arrivare alla immediata chiusura della guerra (war termination), avente quindi come logica ispiratrice *la prevenzione della guerra stessa.*

Questa logica ispira l'intera evoluzione della strategia concordata dalla NATO nelle PPG e nelle GPG. La NATO è certamente impegnata nel senso della *dissuasione semplice*, ed ha progressivamente accresciuto la sua propensione verso un maggiore controllo politico delle armi nucleari, verso una loro maggiore selettività operativa (riduzione dei danni collaterali, capacità di studiare un uso esattamente indirizzato al raggiungimento dell'obiettivo politico ispiratore), verso un crescente ritegno negli scenari di uso, eccetera.

Questa logica deve guidare anche le scelte future dell'Alleanza: non si tratta evidentemente di una logica che tende ad accrescere l'uso operativo delle armi nucleari nella battaglia convenzionale, ma di una logica che tende a porre le condizioni tecniche necessarie per dissuadere la guerra o per porvi immediatamente termine nelle condizioni migliori possibili.

Esistono evidentemente delle contraddizioni in questa logica, legate per lo più alla esistenza di altri squilibri ed altri problemi, tuttavia anche una rapida lettura del Concetto Generale, recentemente approvato dal Consiglio Atlantico, rafforza l'impressione che questa sia ormai divenuta la logica prevalente.

In una tale ottica, è necessario quindi avere ben presente che è in atto uno scontro tra due approcci logici alla dissuasione, profondamente divergenti tra loro, e che la vittoria dell'una o dell'altra logica chiarirà se riusciremo ad attuare pienamente l'ipotesi di una *dissuasione semplice*, o se invece riporteremo l'intero dibattito indietro di anni, di fatto favorendo il ritorno di concezioni dissuasive più vecchie e pericolose, oltre che meno credibili:

1. il primo approccio, che potremmo definire *regressivo*, enfatizza la ipotesi di una *dissuasione minimale* (a volte anche definita *esistenziale*) e ha vari corollari politici come un maggiore «decoupling» tra forze americane ed europee, il ritiro delle armi nucleari dal territorio dei paesi non-nucleari, eccetera. Una versione estrema di questa concezione è nel ritorno alla *rappresaglia massiccia*, e un'altra, di segno apparentemente opposto, ma in realtà perfettamente coerente con la precedente (almeno per quel che riguarda l'impiego delle armi nucleari in Europa) è l'enfaticizzazione del ruolo operativo di queste armi sino a concepire scenari di *guerra nucleare geograficamente delimitata*;

2. il secondo approccio accetta la dissuasione come un *principio di ordine superiore* (ad esempio se comparato al solo equilibrio convenzionale) e sviluppa quindi la sua logica nel senso della *dissuasione semplice* (che in questo lavoro chiamiamo anche *essenziale*), cercando di mantenerne la credibilità anche di fronte al mutare delle circostanze.

Se si accetta questa seconda logica, allora i criteri ispiratori di una futura forza dissuasiva della Alleanza sono in qualche modo semplificati, e comunque possono essere letti con criteri univoci, enfatizzando la possibile diminuzione dei mezzi, giustificando la modernizzazione secondo criteri di mantenimento della dissuasione essenziale e rivedendo i criteri di impiego operativo alla luce rigorosa dell'obiettivo politico dissuasivo che ispira questa intera costruzione logica.

5. Futura struttura delle forze nucleari della NATO

5.1 Le forze strategiche

La dissuasione nucleare occidentale continuerà ad essere dominata dalla composizione e dalla strategia delle forze nucleari americane. Il numero delle testate e il tipo e la quantità dei vettori sarà determinato dall'andamento dei negoziati START e degli accordi bilaterali USA-URSS: è prevedibile una riduzione importante, pari al 35-45%, che dovrebbe incidere in particolare sulle forze cosiddette di «primo colpo» con capacità «controforze» (come gli ICBM con testate multiple indipendenti). Ne deriveranno alcune conseguenze:

- a) potrà mutare l'equilibrio quantitativo tra le testate strategiche degli USA, dell'URSS, della Francia e della Gran Bretagna;
- b) potrà crescere l'importanza di un eventuale accordo tra la Francia e la Gran Bretagna che preveda forme di collaborazione in campo nucleare (anche se sembrano per ora da escludersi forme di integrazione).

Ambedue questi elementi potrebbero far valere una sorta di «force multiplier» a vantaggio di queste forze nucleari europee portando alla luce una sorta di *concetto minimo di deterrenza* già basata in Europa anche se non allargata all'intera Europa.

Per comprendere tale effetto bisogna considerare il numero delle forze strategico-nucleari francesi e britanniche che potrebbero essere effettivamente in stato di allerta ad ogni possibile momento: piuttosto basso oggi (176) esso crescerà notevolmente dopo la loro modernizzazione (passando a 544 o più) e potrebbe essere ancora accresciuto ove i due deterrenti arrivassero a forme di cooperazione operativa. In particolare ne beneficerebbe il loro targeting, che potrebbe moltiplicare e diversificare gli obiettivi posti a rischio dalle forze nucleari.

Nello stesso tempo diminuirà notevolmente il numero di obiettivi che le due superpotenze potranno minacciare (e, se la modernizzazione della NATO proseguirà secondo le linee di modernizzazione *cum riduzione* che abbiamo sin qui ipotizzato, calerà anche il numero di obiettivi presi in considerazione dai piani operativi della NATO — oggi circa 5000).

In tale situazione, la distanza tra deterrenti delle superpotenze e i deterrenti delle due potenze europee, in termini di obiettivi e di targeting, diminuisce, e aumenta altresì la utilità del targeting autonomo franco-britannico per la strategia complessiva della NATO.

Le decisioni sulla modernizzazione delle forze nucleari francesi e britanniche (almeno per quel che riguarda le forze strategiche) sono già state prese (vedi tabella precedente). I loro sviluppi quantitativi potrebbero peraltro venire influenzati dall'evoluzione del quadro strategico nonché dalla possibilità di concepire missioni operative coordinate (il che potrebbe accrescere il numero delle testate in allerta ad ogni determinato momento). Gli sviluppi successivi di queste forze si concentreranno essenzialmente su aspetti collaterali e miglioramenti tecnologici (quali ad esempio i «penetration aids») influenzati peraltro anch'essi dagli sviluppi tecnologici complessivi del quadro strategico (ad esempio dalla decisione di dispiegare o meno difese strategiche).

Discriminate Deterrence

Un secondo punto da prendere in considerazione è la evoluzione presumibile della strategia nucleare americana: in particolare la possibilità che essa passi dalla attuale enfasi sulla «risposta flessibile» ad una nuova enfasi sulla «dissuasione discriminante» (discriminate deterrence - una dissuasione che «sa compiere distinzioni», non è eguale ovunque).

In realtà il rapporto sulla «Discriminate Deterrence», prodotto nel 1988 dalla Commission on Long Term Integrated Strategy, nominata dal Pentagono e composta da notissimi luminari della strategia americana (inclusi due ex Consiglieri per la sicurezza nazionale, Kissinger e Brzezinski) ex-comandanti supremi della NATO e delle forze americane (come Goodpaster e Vessey) ed altri ancora, e presieduta da Fred C. Iklé e da Albert Wohlstetter, non è mai stato approvato da alcuna istanza ufficiale americana. Al contrario, dichiarazioni ufficioso hanno spesso tenuto a marcare le distanze tra la politica del governo americano e il rapporto prodotto dalla Commissione.

Tuttavia il rapporto, anche se non costituisce un documento illustrativo delle scelte ufficiali americane, è certamente di alto livello, e soprattutto sembra essere perfettamente coerente con una serie di sviluppi sia dottrinari che tecnologici delle forze americane. Non si può quindi dire che la «discriminate deterrence» sia già una dottrina, ma è comunque *una tendenza* che si va rafforzando (e che potrebbe rafforzarsi ulteriormente durante l'amministrazione Bush, che sembra più aperta della amministrazione Reagan all'influenza esercitata da quel gruppo di consulenti).

Di per sé il rapporto non è affatto negativo. Per quel che riguarda la NATO, ad esempio, vi è un chiaro e continuo impegno al mantenimento della garanzia nucleare americana e del coinvolgimento diretto delle forze convenzionali americane per la difesa dell'Europa (in chiaro contrasto con tendenze «neo-isolazionistiche» che invece sono ben presenti nel mondo politico americano).

Il problema principale che si pone il rapporto è quello di amministrare meglio risorse e scelte future della difesa americana, per permetterle di confrontarsi al meglio con le nuove sfide del contesto internazionale: se si pensa che la amministrazione Bush ritiene che, nel corso del prossimo quadriennio, il bilancio della Difesa americano dovrà *diminuire* in termini reali di almeno il 20% (e molti, nel Congresso americano, ritengono che tale percentuale pecchi per difetto), è chiaro come il problema sia quello di adattare la strategia a una prospettiva di risorse in diminuzione, così da massimizzare l'impiego delle forze esistenti.

In un tale quadro il rapporto punta sulla valorizzazione operativa delle *nuove tecnologie* e sulla capacità di usare in modo più «discriminante» le *forze nucleari*. Il rapporto sostiene che è possibile puntare su tali tecnologie in quanto *moltiplicatori di forza* che compensino le inferiorità «strutturali» della posizione strategica americana, e cioè la sua lontananza dai principali teatri di conflitto e la sua relativa scarsità di uomini: una scelta del resto tradizionale, che gli USA hanno adottato anche in passato.

Perché tali «moltiplicatori» rendano il massimo, tuttavia, è necessario che il loro impiego sia quanto più possibile flessibile ed adattabile: non sia cioè impastoiato entro rigide precondizioni politiche che ne limitano sia la dottrina operativa che la configurazione funzionale. Così ad esempio è possibile pensare di sfruttare appieno il vantaggio offerto dalla combinazione del «fuoco nucleare + precisione del vettore + specializzazione della testata + lungo raggio d'azione + sistemi sofisticati di acquisizione di bersagli lontani», immaginando operazioni «chirurgiche» manovrate da lontano, in condizioni di sicurezza, in appoggio a operazioni convenzionali che impieghino forze limitate, a condizione però che tale strategia *non comporti il rischio imminente di una rapida escalation nucleare strategica*.

L'uso intensivo della tecnologia elettronica sul campo di battaglia costituisce un indubbio punto di forza americano che, se accoppiato con la possibilità di coniugare interventi convenzionali e interventi nucleari, potrebbe permettere agli USA di recuperare quel margine di superiorità strategica globale che essi sono andati perdendo nel corso degli ultimi anni.

È però altresì evidente come una tale strategia *nazionale* americana non possa essere applicata alla NATO senza creare gravi scosse politiche che ne metterebbero in forse il tessuto connettivo. In particolare, una strategia di tal genere non solo sminuisce l'importanza strategica del concetto di «soglia nucleare», ma allarga le «soluzioni di continuità» esistenti all'interno della strategia della risposta flessibile sino a distinguere due contesti ben separati: quello strategico globale e quello operativo di teatro.

È certo possibile sostenere che la «discriminate deterrence» non può essere pienamente applicata all'Europa, dove gli interessi e le

forze in gioco sono comunque troppo importanti per consentire una efficace delimitazione dei danni e «discrimine» degli obiettivi, e che invece essa è stata piuttosto concepita per accrescere l'efficacia della strategia americana, nelle aree dove la «guerra guerreggiata» è ancora realmente possibile, e cioè nel Terzo Mondo. Tuttavia tali distinzioni sono sempre ambigue, sia perché esistono regioni europee e della NATO (ad esempio nel Fianco Sud) che sono strettamente collegate a teatri operativi del Terzo Mondo, sia perché la impossibilità di una «guerra guerreggiata» in Europa non è certo un dogma, bensì il risultato di scelte strategiche miranti appunto a conseguire tale obiettivo. Una trasformazione della strategia potrebbe rendere nuovamente possibile ciò che oggi non sembra più essere tale.

E comunque, a parte ogni critica e ogni analisi di merito, resta il fatto che l'emergere delle idee di «discriminate deterrence» è avvenuto nel momento meno opportuno, e cioè quando già i rapporti tra Europa e America erano in grave crisi.

Dal nostro punto di vista, per quel che riguarda le future scelte nucleari della NATO, l'insieme dei fattori che hanno portato alla elaborazione del rapporto sulla «discriminate deterrence» comporta la necessità di una attenzione crescente affinché:

- a) venga mantenuto il collegamento operativo oltre che dottrinale e politico tra la dissuasione in ambito NATO in Europa e la dissuasione strategica tra le due superpotenze;
- b) venga confermata la dottrina NATO che esalta la funzione essenzialmente e *unicamente* dissuasiva delle forze nucleari in Europa, *anche quando esse svolgono funzioni operative*.

Non a caso, ambedue questi punti sono ripetutamente sottolineati anche nel Concetto Globale approvato dal Consiglio Atlantico.

Si dovrà peraltro scontare il fatto che l'evoluzione tecnologica faciliterà sempre più la possibile integrazione delle forze nucleari americane nelle strategie operative, e soprattutto una evoluzione della strategia della risposta flessibile in senso più articolato e selettivo, in particolare per quel che riguarda crisi «eccentriche» rispetto all'asse principale Est-Ovest.

**Prolifera-
zione
Nucleare?**

Ciò potrà porre alcuni problemi nuovi. Ad esempio, il quadro politico in Europa centrale e nel Mediterraneo potrebbe rimettere in discussione la stabilità del regime della non proliferazione nucleare in Europa. E anche se tale regime dovesse sopravvivere esso sarà comunque sotto pressione per la crescente diffusione di determinate tecnologie, che in alcuni casi sono direttamente collegate alle tecnologie nucleari (materials processing) e in altri casi hanno con tale proliferazione un rapporto indiretto (tecnologie chimiche, tecnologie missilistiche, eccetera).

Benché il «coupling» USA-Europa rimanga essenziale, cambierà la natura qualitativa e quantitativa della «extended deterrence» americana. In particolare tuttavia alcuni collegamenti che erano tanto più necessari quando esisteva una forte asimmetria quantitativa tra le forze strategiche europee e le forze americane, potrebbero risultare meno necessari o diversi in un quadro di disarmo nucleare strategico che veda la riduzione «di fatto» di tali asimmetrie. Ciò sarebbe tanto più vero qualora si sviluppasse un «pilastro» europeo della Alleanza, con l'incoraggiamento e il consenso degli Stati Uniti. Ciò potrà porre altri problemi di relazione «tra europei» (e in particolare far rinascere il timore di «direttori»). La cosa tuttavia non ha una immediata rilevanza strategica e militare, e comunque potrebbe essere in qualche modo «ridotta» o «diffusa» per il fatto che in tale ipotetico direttorio dovrebbe comunque esservi sin dall'inizio un insieme di paesi nucleari e non nucleari, vista l'importanza determinante della Germania federale nella NATO (e, in prospettiva, la crescente importanza dell'Italia nella Regione Sud, anche se quest'ultima dovrebbe venire accompagnata da scelte coerenti in tal senso da parte dell'Italia stessa).

**Italia e Fianco
Sud**

Per quel che riguarda in particolare l'Italia e la Regione Sud, tuttavia, dobbiamo notare che vi è comunque una differenza strutturale nel potenziale impegno dissuasivo dei deterrenti europei. Nel caso della Germania e dell'Europa centrale, infatti, le forze britanniche sono impegnate direttamente (la BAOR - le forze britanniche nella RFG) e la Francia, oltre ad essere anch'essa presente militarmente oltre Reno, è geostrategicamente collegata alla difesa della Germania meridionale. Nulla di tutto questo si applica al fronte Sud, o almeno non in modo così diretto,

e in particolare non si applica al Mediterraneo orientale che è per l'Italia un pó quello che la Germania è per la Francia.

Lo spostamento in Italia del 401° stormo di F-16 americani, a doppia capacità, e la presenza continuativa della VI flotta nel Mediterraneo costituiscono una garanzia di coupling. In futuro, a questa garanzia americana potrebbe aggiungersene una europea, ove venissero messe in essere forme integrative di scambio militare fra forze di stati della Regione Sud e forze di stati della Regione centrale. La Francia e la Germania, in particolare, potrebbero svolgere un utile ruolo di «cerniera», assieme con l'Italia e la Spagna.

Da un punto di vista strategico, infine, la eliminazione delle INF, pur riducendo in modo significativo l'importanza delle forze nucleari basate a terra della NATO per le missioni GNR (conflitto strategico globale), potrebbero essere compensate da alcuni aggiustamenti operativi nel rapporto tra SSP (piano operativo strategico del comandante supremo della NATO in Europa) e SIOP americano, oltre che dalle forze dei deterrenti europei (in particolare britannico). L'impatto di tale eliminazione è invece maggiore nella riduzione delle capacità della NATO di uso selettivo delle forze nucleari per forzare una escalation deliberata e anche per la difesa diretta (ad esempio per minacciare obiettivi situati in profondità con forze che siano insieme robuste, poco vulnerabili, flessibili ed efficaci). Il che ci porta al problema delle forze nel «teatro».

5.2 Forze nel teatro

Queste forze sono al centro dell'attuale dibattito nella Alleanza. Sembra essere in causa l'intera credibilità del dispositivo strategico della Alleanza, un pó come avvenne al momento della doppia decisione sulle INF, nel 1979. Tuttavia sarebbe forse opportuno non concentrarsi troppo su scelte singole e non sottovalutare la possibilità di sfruttare positivamente la situazione.

I sistemi nucleari di teatro a corto raggio (SNF) rientrano entro quattro categorie:

- a) missili balistici basati a terra, limitati per trattato nel loro raggio massimo d'azione (inferiore a 500 km.), chiamati anche SRBM;

- b) sistemi del campo di battaglia (proiettili di artiglieria, chiamati anche AFAP - Artillery Fired Atomic Projectiles, mine e cariche di profondità navali);
- c) armi nucleari portate da aerei (Bombe a caduta libera e missili aria-superficie con testata nucleare): tali sistemi sono oggi gli unici, in Europa, oltre ai sistemi strategici francesi e britannici e agli SLBM americani assegnati a SACEUR, a poter minacciare una parte degli obiettivi che erano stati affidati alle INF della NATO;
- d) missili di crociera lanciati da piattaforme navali (SLCM). Escludiamo in questo contesto gli ALCM, perché rientrano già ora nei negoziati START. Anch'essi comunque possono avere una utilizzazione «di teatro» in Europa.

Le giustificazioni politiche e militari di questi sistemi sono diverse, salvo su un punto: tutti questi sistemi possono essere visti come un mezzo per impegnare gli USA nella difesa del teatro europeo (coupling).

Il trattato INF ha eliminato i missili a medio raggio (P-II, SS-4, SS-20, GLCM oltre agli SS-23 e ai P-I). Rimangono, ad oriente, oltre che con i missili strategici, e con alcuni SLBM più vecchi «dedicati» al teatro europeo, essenzialmente con i missili SS-21 e SS-22, e ad occidente con i Lance (oltre che con una frazione delle forze strategiche americane - SLBM - disponibili al comando di SACEUR): vi è una enorme asimmetria di capacità, nelle quantità, nei raggi d'azione e nei tipi di testate disponibili, a vantaggio del Patto di Varsavia, per quel che riguarda i missili basati a terra. Simili sono le capacità nelle artiglierie. Il vantaggio «qualitativo» della NATO in campo aereo diviene anche «quantitativo» se si considerano gli aerei imbarcati. Differenze strutturali rendono difficile il confronto tra gli altri sistemi navali. La tabella alla fine del testo fornisce alcuni dati di riferimento.

Il Concetto Globale approvato dal Consiglio Atlantico nel 1989 ha presentato questi sistemi indifferentemente come sistemi «tattici» o SNF, ovvero come sistemi *sub-strategici*.

Si tratta di una novità terminologica non indifferente perché tende a collegare strettamente questi sistemi a più corto raggio ai sistemi strategici e intercontinentali, ribadendo con grande insistenza

il fatto che ambedue questi sistemi *hanno lo stesso fondamentale ruolo dissuasivo*. Ciò può venire letto anche come una smentita a posteriori delle teorie della «discriminate strategy», o dei timori di de-coupling tra America ed Europa.

Il fatto di sottolineare le caratteristiche *sub-strategiche* delle SNF tende ovviamente a mettere in secondo piano le loro caratteristiche *operative*.

Sembra cioè delinearci un nuovo compromesso concettuale e semantico. Eliminate le INF (incluse le SRINF, a più corto raggio, come i P-I affidati ai tedeschi occidentali), era cresciuta in Europa la percezione che si delineassero due strategie nucleari, una «strategica» e una «tattica», non chiaramente collegate tra loro. In pratica ciò significava un forte indebolimento del compromesso raggiunto con le GPG.

Era difficile compensare in modo concreto la partenza delle INF, e la NATO ha quindi provveduto ad una compensazione di tipo semantico, promuovendo al rango di forze *sub-strategiche* quelle armi nucleari che in genere venivano più modestamente definite tattiche o a corto raggio.

Ma in realtà questa mutazione semantica potrebbe assumere una importanza molto rilevante per il futuro, perché tenderà ad influenzare le future decisioni sulla strategia nucleare della NATO e sui suoi armamenti. Così, ad esempio, se le SNF sono armi con ruolo *sub-strategico*, la loro dimensione operativa ne esce in qualche modo ridimensionata, è possibile pensare a una forte diminuzione nel numero di tali armamenti e anche a una limitazione nel tipo dei vettori a ciò destinati.

D'altra parte il termine *sub-strategico* adottato dalla NATO (e prima ancora dall'UEO), è stranamente simile al termine *pre-strategico* adottato dai francesi quando debbono descrivere il ruolo dei loro sistemi nucleari nazionali a più breve raggio. Non è ancora una perfetta identità (i due concetti continuano ad essere diversi), ma non è neanche la vecchia incommensurabile distanza degli anni passati.

Forse dunque, di compromesso in compromesso, la NATO sta riavvicinando la sua strategia «flessibile» alla più rigida strategia della Francia? Vi è qui lo spazio per un discorso evolutivo su cui

torneremo più avanti. Nel frattempo restiamo ai programmi di modernizzazione e alle scelte tecniche che sono oggi sul tavolo della NATO.

**Dal Lance
al FOTL**

Il programma di modernizzazione per i Lance (FOTL: Follow-on to Lance) ha assunto un valore politico rilevante, specie perché:

- a) questo programma riveste una importanza politica e militare notevole per i futuri aggiustamenti nell'equilibrio delle forze, sia convenzionali che nucleari, tra Est ed Ovest;
- b) è chiara l'utilità *difensiva* di un sistema missilistico mobile basato a terra, affidabile e preciso, e con un raggio molto accresciuto rispetto ai Lance (passerebbe da circa 100 a poco meno di 500 km.).

**ATACMS
e MLRS**

L'approccio occidentale, nella sua essenza, potrebbe essere ridotto a una formula un pò semplicistica: «modernizzare per ridurre e negoziare»: ciò rende a volte difficile tuttavia precisare esattamente verso quali quantità ci indirizziamo. Le scelte per il FOTL si concentrano su un missile di seconda generazione (l'ATACMS - sistema missilistico tattico dell'Esercito americano) che possa essere lanciato dai nuovi MLRS (i sistemi lanciarazzi mobili M-270), ma includono anche l'Hadès francese o un missile del tutto nuovo.

Questo sistema è ritenuto utile per raggiungere due obiettivi: un massimo di capacità di penetrazione e il raggiungimento del massimo raggio d'azione consentito. In tal modo si potrebbero conseguire altri due obiettivi operativi:

- a) accrescere la capacità di sopravvivenza dei sistemi grazie ad un arretramento delle loro basi;
- b) sfruttare al massimo la capacità di coprire obiettivi «lateralmente» e in profondità.

Tutto ciò potrebbe permettere di ridurre il numero dei sistemi.

A vantaggio della scelta imperniata sui sistemi MLRS-compatibili e l'idea che tali sistemi (a doppia capacità convenzionale e nucleare) permettano alcune ottimizzazioni di bilancio e consentano una migliore difesa (per mascheramento) dei sistemi stessi.

Alcuni sperano anche che la loro minore «visibilità» li potrebbe rendere anche politicamente più «accettabili». Ogni lanciatore conterrebbe solo due sistemi FOTL, ma visto dall'esterno esso sarebbe del tutto identico agli M-270 convenzionali. Tali missili avrebbero un raggio d'impiego massimo di circa 450 km., che li qualificherebbe a pieno titolo come sistemi SRBM.

Vi sono tuttavia anche ragioni che militano contro la scelta degli MLRS come vettori del nuovo sistema nucleare, e questo sia per poter ottimizzare l'impiego operativo convenzionale degli MLRS, in funzione anticarro e per contrastare le operazioni di concentrazione/sfondamento, sia per evitare difficili problemi di controllo in sede di negoziati sulla riduzione degli armamenti (convenzionali e/o nucleari). In particolare proprio coloro che sono più convinti della grande importanza operativa che potrebbero assumere i nuovi MLRS dotati di munizionamento «intelligente», nel quadro della fase convenzionale della battaglia, sono più restii a coniugare tale sistema con una opzione nucleare che potrebbe finire con il porre *limiti politici di dispiegamento e di impiego* agli stessi MLRS convenzionali. Mentre insomma i «nuclearisti» vorrebbero sfruttare la relativa popolarità di questi sistemi per accrescere le probabilità di un dispiegamento di nuovi sistemi nucleari SRINF, i «convenzionalisti» temono che una tale decisione finirebbe col bruciare del tutto questo sistema d'arma, o col limitarlo gravemente.

Queste obiezioni tuttavia sembrano oggi in via di superamento, e la scelta di un sistema FOTL su MLRS sembra essere l'unica effettivamente considerata. Semmai le obiezioni prima indicate vanno a rafforzare le tesi di coloro che sono contrari al FOTL e preferiscono puntare ad una terza «opzione zero» da negoziare con l'URSS.

Si pone in ogni caso un problema di «robustezza» del C2 relativo a tali nuove forze di teatro, tanto più importante in quanto esse sarebbero di numero ridotto e avrebbero quindi anche la necessità di accrescere la selettività e la flessibilità del targeting. È probabilmente possibile conseguire un tale risultato, purché esista una dottrina di impiego chiaramente definita e vengano effettuati i necessari investimenti nei nuovi sistemi di C2: questa d'altro canto è una priorità che può essere generalizzata e applicata a tutti gli altri aspetti dei futuri equilibri (sia nucleari che convenzionali). Ciò sottolinea l'importanza di un maggior contributo autonomo europeo in questo settore.

In particolare, è essenziale assicurare a queste forze un adeguato sistema di allarme, in linea con i tempi di reazione desiderati, e tale da evitare la loro distruzione preventiva. Alcune misure potrebbero riguardare congiuntamente le forze nucleari e quelle convenzionali, come ad esempio:

- un netto miglioramento delle capacità di difesa aerea della NATO, che includa sistemi basati a terra e aeroportati, un'ampio spettro di misure di difesa passiva e probabilmente anche un incremento delle capacità «offensive» di contro aviazione (ove ciò sia possibile nella attuale atmosfera negoziale);
- un potenziamento della capacità della NATO di minacciare le concentrazioni di forze avversarie con sistemi convenzionali efficaci, e in particolare con sistemi anti-carro e anti-artiglieria: tali forze dovrebbero evidentemente essere fortemente reattive e resistenti, oltre ad accrescere il loro raggio attuale di intervento efficace (anche laterale);
- un potenziamento di misure passive quali barriere fisse o mobili;
- e altre misure correlate di maggiore efficienza convenzionale, rinforzi, riserve, munizionamento, eccetera.

Il futuro delle AFAP

Le armi di campo di battaglia (in particolare l'artiglieria) già oggi giocano un ruolo ridotto nella pianificazione strategica e militare. La NATO sta rimpiazzando i suoi vecchi proiettili da 155 e da 203 con nuovi proiettili che hanno maggiori caratteristiche di sicurezza, maggiore precisione e una gittata accresciuta (si tratta, al momento attuale, di circa 200 proiettili W-79 e di un numero ancora iniziale di proiettili W-82: la loro maggiore caratteristica è quella di allungare la gittata dell'artiglieria nucleare sino a circa 30 km. e di ridurre i tempi di reazione da circa un'ora a circa 15 minuti).

Se consideriamo lo sviluppo dei MLRS convenzionali con submunizionamento a guida terminale e la loro maggiore efficienza, la giustificazione per continuare a mantenere il servizio l'artiglieria nucleare e soprattutto di carattere politico: può essere un'utile carta nel contesto dei negoziati per il controllo degli armamenti. Non è quindi possibile giustificare razionalmente ulteriori programmi di modernizzazione di questi sistemi, né tanto meno una loro espansione. Diverso è il caso, come abbiamo detto, dei MLRS. Questi sistemi tuttavia potrebbero essere anch'essi messi «sotto pressione»

dal negoziato sugli armamenti convenzionali, in quanto anch'essi sono a doppia capacità nucleare e convenzionale. Si pone quindi anche qui l'esigenza di predeterminare con chiarezza cosa sia e cosa non sia negoziabile.

La eliminazione delle AFAP crea in realtà un certo numero di problemi operativi e soprattutto richiede una notevole modernizzazione in campo convenzionale (tecnologie emergenti in grado di svolgere missioni FOFA-attacco alle forze di «seconda schiera»), oltre a un effettivo successo dei negoziati per la stabilità convenzionale: esse infatti sono le armi che la NATO conserva per mantenere a rischio eventuali attacchi massicci delle forze convenzionali del Patto.

La eliminazione a breve scadenza delle AFAP, pur giustificabile, tenderebbe ancora una volta a rovesciare le priorità politico-strategiche della NATO: esse potrebbero sparire tranquillamente una volta raggiunta una effettiva stabilità convenzionale, ed invece, in questa situazione, rischiano di scomparire *prima* della conclusione positiva di tale negoziato, onde rendere possibile il conseguimento delle altre misure di modernizzazione.

Aerei a doppia capacità

L'elemento più importante e consistente dei sistemi nucleari di teatro dovrà quindi essere costituito da aerei a doppia capacità, strettamente connessi a un ruolo *dissuasivo*, ancor più che difensivo: il trattato sugli INF infatti ha reso più evidente la potenziale importanza degli aerei come vettori capaci di «aggiustamenti compensativi». Tuttavia tali mezzi, per rispondere efficacemente a ruoli nucleari di teatro, debbono soddisfare alcuni criteri di capacità di sopravvivenza e di prontezza. La modernizzazione dovrebbe quindi concentrarsi in primo luogo alla soddisfazione di questi criteri basilari ed essenziali, mettendo in secondo piano il problema di modernizzare le armi nucleari vere e proprie (queste ultime risulterebbero del tutto inutili se i due criteri precedenti non fossero adeguatamente soddisfatti).

La prontezza operativa, e la effettiva disponibilità di aerei per un ruolo nucleare al momento voluto, hanno evidenti implicazioni in termini di bilancio, e sono strettamente collegate alla determinazione del numero di aerei necessari per svolgere allo stesso tempo le missioni nucleari e quelle convenzionali. Esse inoltre implicano anch'esse investimenti in C3.

Il problema della capacità di sopravvivenza implica tra l'altro:

- a) la protezione delle basi aeree da attacchi di sorpresa; la necessità di poter disperdere le proprie forze (il che implica la disponibilità di un maggior numero di basi: qui potrebbe avere un ruolo significativo un accordo con la Francia), sino alla soluzione «tecnica» dipendente dalla disponibilità di aerei con capacità V/STOL, migliori difese antiaeree e antimissilistiche delle basi, eccetera. Anche questi programmi implicano l'impegno di fondi rilevanti;
- b) il potenziamento della sopravvivenza «in missione», grazie a sistemi di difesa elettronica, riduzione della segnatura radar e altre tecniche di soppressione eccetera, e grazie allo sviluppo di migliori sistemi stand-off.

**SRAM-T
contro ASMP**

lo sviluppo dei sistemi stand-off (fino ad un raggio di circa 500 km.) sta procedendo rapidamente ed è in piena fioritura tecnologica: il che significa che potrebbe portare allo sviluppo rapido di nuovi sistemi. Un sistema nucleare di teatro aria-terra potrebbe avere una traiettoria balistica, un'alta precisione e un'alta capacità di penetrazione delle difese avversarie. Molto dipende tuttavia dal tipo di accordi che potrà regolare la loro acquisizione. Vi è un'evidente attrazione nell'ipotesi di un sistema sviluppato insieme da Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia, che avrebbe vantaggi sia tecnologici che di costo, oltre a dare un segnale politico di notevole importanza per quel che riguarda la «tenuità» dell'Alleanza Atlantica e la sua solidità interna. Altre soluzioni sono però possibili.

La situazione attuale vede, come più immediatamente operativo, il già citato SRAM-T americano che potrebbe venire adattato alle esigenze della NATO (e cambiare nome in NATO-TASM: missile tattico aria-superficie della NATO). Lo SRAM-T, derivato dalla SRAM-II già in servizio presso le forze aeree strategiche degli Stati Uniti, sarebbe molto più veloce e preciso del più vecchio SRAM-I, incorporerebbe tecnologie di invisibilità radar (stealth) e sistemi di guida sofisticati. Il suo raggio di azione, se lanciato da un aereo che vola a bassa quota, potrebbe situarsi attorno ai 200 km., che potrebbero sfiorare i 500 se l'aereo volasse ad alta quota. Il suo concorrente francese, l'ASMP, ha un motore supersonico (Mach 3) che

combina la tecnologia dei missili a propellente solido con quella dei motori ram-jet per velocità di crociera. Esso ha un raggio d'azione di circa 100 km. se lanciato a bassa quota ed è anch'esso operativo sin dal 1986 (dagli aerei Mirage-IVP e Mirage 2000N): i francesi propongono di partire dall'ASMP per elaborare un missile nuovo dalle capacità accresciute. I britannici sembrano piuttosto orientati verso lo SRAM-T, per ragioni di costo e di tecnologia stealth oltre che di precisione e raggio operativo. Vi è però anche un partito favorevole a tentare una nuova combinazione che cerchi di massimizzare i vantaggi di ambedue i sistemi in un terzo missile del tutto nuovo.

Gli aerei non sono soltanto i sistemi più adatti per un dispiegamento a largo raggio e una flessibilità delle forze nucleari di teatro: essi sono anche i sistemi che più facilmente possono consentire una distribuzione di ruoli e una partecipazione alle decisioni e alle operazioni nucleari, per un gran numero di alleati: il che potrebbe essere collegato a un discorso di *burden-sharing* non solo tra Europa e USA, ma anche tra i singoli paesi europei.

SLCM e Fianco Sud

Una breve frase per quel che riguarda gli SLCM in quanto sistemi di teatro: essi appaiono particolarmente utili per quel che riguarda le operazioni nella Regione Sud e nella Regione Nord della Alleanza: ciò in qualche misura tende tuttavia a sottolineare una differenziazione tra queste due Regioni e la Regione Centrale, perché gli SLCM sono sistemi americani e non europei né NATO: sono possibili, anche in questo caso, accordi di «*sharing*», come avviene per gli aerei e come sarebbe stato possibile per i GLCM? L'argomento non è peregrino e dovrebbe venire preso più seriamente in considerazione.

Attualmente la versione nucleare degli SLCM è dispiegata solo in modeste quantità sui mezzi navali di superficie e sottomarini degli USA (il programma complessivo parla del dispiegamento di circa 750 SLCM di questo tipo). Questo dispiegamento ha più una funzione difensiva/dissuasiva (complica i problemi di *targeting* avversario) che altro, anche se la «*Maritime Strategy*» della US Navy cerca di trovare loro altre giustificazioni «*offensive*» sia di tipo strategico che di teatro. Il loro ruolo per la difesa dell'Europa centrale è comunque modesto (alleggerimento? missioni concorrenti?). Si pongono problemi di pianificazione, perché gli SLCM sono comun-

que legati agli altri ruoli primari che le piattaforme navali USA debbono svolgere: se troppo impegnati in compiti di teatro, ciò potrebbe restringere la mobilità della flotta americana (e quindi creare anche problemi di efficienza e di sopravvivenza).

5.3 Problemi di controllo degli armamenti

La NATO ha la responsabilità di costruire una posizione negoziale compatibile con il mantenimento delle risorse e dei mezzi necessari per mantenere in vita una difesa credibile. L'ultima versione di tale strategia è contenuta nel documento sul Concetto Globale.

Sin dall'epoca del Rapporto Harmel, del 1967, l'Alleanza ha cercato di conciliare una politica di distensione e di controllo degli armamenti con una politica di mantenimento della propria sicurezza. Il Compromesso ha di fatto trovato formule accettabili, per molti anni, ma si è poi rivelato più difficile, sotto l'influsso della «doppia decisione» del 1979 circa le INF. In particolare, nel comunicato finale del Consiglio Atlantico svoltosi a Roma nel maggio 1981 si affermava che «arms control and disarmament, together with deterrence and defense, are integral parts of Alliance security policy», stabilendo una parità in qualche modo fittizia (almeno dal punto di vista strategico) tra questi due elementi. Tanto più in quanto la tendenza era di fare dell'arms control, allo stesso tempo, *il sostituto della difesa e della dissuasione oltre che renderlo una parte integrante di essa*. In tal modo invece di una «parità» tra i due termini dell'equazione, veniva a stabilirsi una prevalenza della funzione di controllo degli armamenti e di disarmo sulla funzione di difesa e dissuasione.

Problemi di consenso NATO

Questo processo si è accelerato per la tendenza a considerare il controllo degli armamenti come un problema di *strumenti* più che di *obiettivi*. In tal modo si veniva definitivamente a perdere il senso del compromesso originale del 1967. Oggi per definire la futura politica dell'Alleanza, si delineano due linee in qualche modo contrapposte:

- a) la prima, tende a *restringere* l'area del consenso alleato, interpretando il compromesso Harmel come una ripetizione «ad nauseam» del meccanismo della «doppia decisione»: collegando cioè

ogni decisione di ammodernamento con una offerta di negoziato e/o di eliminazione o riduzione dei sistemi in discussione. In tal modo tuttavia l'Alleanza, in quanto insieme coerente e autofunzionante di sicurezza militare, tende a sparire, per essere sostituita da un nuovo sistema pattizio che di fatto inserisce direttamente l'URSS nelle deliberazioni alleate. Ciò favorisce ulteriori unilateralismi e frazionamenti.

Compito di un tale approccio, comunque, a voler essere logici, non dovrebbe essere tanto il controllo degli armamenti di per sè, quanto l'utilizzazione della Alleanza e di questo canale di comunicazione e negoziato Est-Ovest per *trasformare le relazioni Est-Ovest*: un obiettivo che già di per sè è fortemente divisivo e ambiguo (la questione tedesca?), e che comunque finisce per considerare il processo di controllo degli armamenti senza alcun riferimento alla sostanza militare delle decisioni da prendere: militarmente immotivato, perchè funzionale ad altri obiettivi. Ciò non può non accrescere ulteriormente il peso sovietico *all'interno* delle deliberazioni occidentali.

- b) la seconda richiede un riesame più attento delle motivazioni, un allargamento del dibattito *sugli obiettivi* e in genere una crescita di importanza dei meccanismi di consultazione *e di decisione* multilaterali della Alleanza rispetto a quelli unilaterali dei singoli paesi.

Tre approcci diversi

Ciò detto rimane ovviamente il problema delle strade che si possono percorrere per assicurare le necessarie decisioni alleate, e che possono essere sia multilaterali che unilaterali. La soluzione che si può trovare a tale problema influenza anche le scelte in campo strategico. In linea di massima possiamo ipotizzare tre approcci diversi:

- a) *unilaterale*: vede il prevalere netto delle opzioni nazionali su quelle comuni e in particolare il prevalere di una forma di neoisolazionismo americano («discriminate deterrence» + duopolio USA-URSS?), cui fanno riscontro tendenze al disimpegno europeo (quelle che vengono variamente affastellate dall'opinione pubblica sotto il titolo di «casa comune»);

- b) *atlanticista o multilaterale*: per cui l'Alleanza è il solo quadro complessivo di riferimento per tali decisioni, con la conseguenza di un maggior peso relativo americano nelle decisioni e di una certa difficoltà degli europei a comparire in quanto tali, con i loro problemi comuni, e non in ordine sparso, con accordi di fatto bilaterali tra ogni singolo alleato e gli Stati Uniti. Una tale ipotesi accentua le percezioni di «singolarizzazione» di vari paesi europei, in particolare della RFG;
- c) *multi-istituzionale*: che cioè dà spazio ad altri quadri di decisione collettiva. Differisce dall'unilaterale in quanto privilegia la creazione di altri fori di responsabilità multilaterale (es. UEO) e differisce dal multilaterale in quanto non considera la NATO come l'unico foro abilitato a discutere delle questioni di sicurezza.

È evidente come l'approccio multi-istituzionale, pur migliore di quello unilaterale, potrebbe come sua conseguenza spingere via via sullo sfondo il quadro atlantico, arrivando a metterne in forse l'assunto primario, e cioè lo stretto coupling tra Europa e Stati Uniti. Qui si pone tuttavia il problema di vedere quale strada sia effettivamente più percorribile, nella realtà attuale, e soprattutto quale strada offra migliori prospettive di sicurezza nel lungo termine:

- a) una strada atlanticista, che tuttavia continui a correre il grave rischio di un degrado del vecchio compromesso Harmel e quindi di fatto serva da matrice per l'affermazione di vie unilaterali;
- b) oppure una strada multi-istituzionale, che pone alcuni problemi di ridefinizione del rapporto Europa-America, ma che nel contempo blocchi le tendenze unilaterali e riporti la politica di controllo degli armamenti entro le sue dimensioni più ragionevoli.

Quale che sia la soluzione che finalmente verrà adottata (attualmente il Concetto Globale approvato dal Consiglio Atlantico sembra voler perseguire contemporaneamente ambedue, con una lieve preferenza per la prima), bisognerà comunque affrontare alcuni problemi definitivi e della politica della difesa e della sicurezza.

Altri problemi strategici

Ad esempio, non è stata trovata sinora una risposta plausibile ai problemi di scarsità delle risorse

(peraltro comuni, come è ormai chiaro, sia all'Est che all'Ovest) né al problema specificamente occidentale del calo demografico. Si potrebbe certo ricorrere a più credibili ed efficienti sistemi autonomi di difesa e di C3, a una maggiore mobilità e a una maggiore integrazione operativa dei mezzi esistenti: ciò tuttavia richiede decisioni politiche che ancora non sono state prese. In buona sostanza: è necessario dare maggiore credibilità e convinzione all'argomento secondo cui una struttura *difensiva* all'altezza dei bisogni dovrà continuare ad includere mezzi che, semplicemente, possono essere definiti *offensivi*.

La ricerca di un nuovo equilibrio tra offesa e difesa (così drammaticamente evidente nel dibattito sulla SDI) creerà certamente problemi nei negoziati in corso, sia in campo nucleare che chimico o convenzionale. La definizione di sistema offensivo convenzionale come di un sistema che ha la capacità «di conquistare terreno e di difendere tale conquista» (ground gaining and holding capabilities) è probabilmente semplicistica e dovrebbe essere sempre aperta a revisioni: non deve diventare un nuovo *dogma politico*. In genere sarebbe bene evitare, in questa materia, la nascita di nuovi dogmi. Essa tuttavia, al momento attuale, ha una sua validità e ribadisce, in casa NATO, la necessità di concentrarsi sull'acquisizione di sistemi d'arma quali i missili convenzionali lanciati da piattaforme aeree o terrestri, di piattaforme di lancio a bassa segnatura e visibilità e di contromisure elettroniche. In linea di principio: introdurre nei negoziati per il controllo degli armamenti convenzionali la considerazione dei «fattori qualitativi», comporta una forte probabilità di fallimento dei negoziati stessi o un forte pericolo per la stabilità e credibilità della difesa.

Eventuali ulteriori ritiri o riduzioni delle forze nucleari sovietiche dipiegate in avanti, contro l'Europa, *non eliminerebbero* la minaccia nucleare sovietica contro l'Europa occidentale, tuttavia accrescerebbero l'importanza relativa delle forze strategiche o a lungo raggio dell'URSS: ciò rafforza l'esigenza di un chiaro collegamento tra la dissuasione NATO e quella USA. D'altro canto le forze nucleari sovietiche hanno anche il compito primario di distruggere le capacità nucleari della NATO, per accrescere il peso delle forze convenzionali del Patto di Varsavia: un disarmo nucleare bilaterale in Europa, quindi, *accrescerebbe la portata della minaccia conven-*

zionale sovietica, e quindi anche la minaccia di guerra.

Anche un *bando delle armi chimiche*, che di per sé rappresenta un vantaggio per la Alleanza, richiede tuttavia attenzione e prudenza. L'uso di armi chimiche infatti è talmente rischioso e disastroso, e le possibilità di sviluppare clandestinamente un arsenale chimico sono talmente alte, che è necessario ribadire in questa sede la necessità di mantenere una capacità dissuasiva *nucleare* della Alleanza contro questa minaccia.

Alcuni sostengono la tesi che, per le armi convenzionali, bisognerebbe puntare a riduzioni asimmetriche sino a raggiungere un livello eguale per le due parti, pari a circa il 50% delle attuali forze della NATO. Ricordiamo in questo caso quanto studiato dalla RFG per quel che riguarda il fronte centrale: a bocce ferme, riduzioni che raggiungano anche solo il 75% del livello delle forze NATO potrebbero avere in realtà un effetto destabilizzante e favorire il Patto di Varsavia (per la maggiore importanza dei fattori geostrategici). Se ci si volesse tuttavia incamminare in una tale direzione sarebbe essenziale procedere a una profonda ristrutturazione riorganizzazione delle forze alleate, eliminando quelle componenti che più sono congeniali ad attacchi di sorpresa (capacità di fuoco altamente mobile e elementi concorrenti). Le difficoltà sorgono per quel che riguarda l'inclusione delle forze aeree, la permanenza delle truppe americane in Europa e il mantenimento di credibili capacità di intervento fuori area (oltre che di solidarietà con gli alleati). Le nuove proposte della NATO a Vienna, riportate in appendice, tengono conto almeno in parte di queste difficoltà, specialmente per quel che riguarda la categorizzazione degli aerei da combattimento.

Per quel che riguarda le armi convenzionali dunque si possono evidenziare i seguenti punti:

1. gli squilibri convenzionali accrescono la probabilità di attacchi di sorpresa o con brevissimi tempi di preavviso, riducendo in modo pericoloso anche i tempi della risposta nucleare (e riducendone le opzioni);
2. il ritiro di determinate forze sovietiche può ridurre la probabilità di attacchi di sorpresa e allungare i tempi di preavviso, accrescendo la capacità dissuasiva delle forze nucleari e convenzionali della NATO;

3. l'obiettivo perseguito nei negoziati CFE, e cioè quello di importanti riduzioni asimmetriche che conducano ad una parità delle forze convenzionali delle due alleanze in Europa, non eliminerebbe la possibilità di un attacco di sorpresa del Patto di Varsavia, ma *diminuirebbe la quantità di armi nucleari necessarie per la dissuasione*. I tempi di preavviso inoltre potrebbero crescere notevolmente, purché le riduzioni avvengano secondo una suddivisione geografica studiata a questo fine: come è possibile vedere in appendice, le proposte di suddivisione geografica avanzate dalla NATO consentono il raggiungimento di questo obiettivo, mentre quelle avanzate dal Patto di Varsavia non lo consentono;
4. i programmi nazionali della difesa degli anni Novanta, per quel che è dato capire dai segnali odierni, portano naturalmente a riduzioni di forze che, in qualche caso, vanno anche oltre gli obiettivi del negoziato CFE. Ciò potrebbe avere effetti negativi, creando nuovi squilibri e distruggendo gli effetti positivi di un eventuale accordo CFE sulla pianificazione dei sistemi nucleari, arrivando persino ad *accrescere la dipendenza* della NATO dai sistemi nucleari;
5. ciò potrebbe accrescere l'interesse verso accordi di disarmo che vadano oltre gli attuali obiettivi CFE e puntino a riduzioni molto più sostanziali, come ad esempio quelle studiate dalla proposta avanzata dal generale Andrew Goodpaster che parla di una riduzione sino ad un livello pari al 50% dell'attuale arsenale della NATO. Molti hanno studiato le conseguenze che simili tagli avrebbero per la stabilità convenzionale. Non sono però ancora chiare le conseguenze che ne deriverebbero per le armi nucleari della NATO: probabilmente, anche in questo caso, assisteremmo ad una maggiore dipendenza alleata;
6. il vero obiettivo finale del processo di riduzione degli armamenti è quello di arrivare ad una profonda *ristrutturazione delle forze convenzionali*, così da ridurre strutturalmente il timore di attacchi convenzionali. Tuttavia l'esperienza della storia europea dimostra quanto siano state illusorie, nel passato, le speranze di stabili equilibri convenzionali, e comunque, anche nella migliore delle ipotesi, nessuna riforma strutturale tra quelle oggi concepite può eliminare completamente la possibilità di condurre

attacchi convenzionali. Anche in tale ipotesi quindi resterebbe valida la logica che richiede una *componente nucleare per confermare e stabilizzare la credibilità della dissuasione della guerra*: solo in tal caso tali forze potrebbero essere *estremamente limitate per numero e per qualità*;

7. ed infine, è necessario intendersi sulla questione della *modernizzazione* di tali forze. L'adozione, da parte della NATO, di sistemi di nuova tecnologia (come le ACM, munizionamento convenzionale avanzato), può servire da moltiplicatore di forza e rendere inutili alcuni tipi di sistemi nucleari tattici. Ma se da un lato ciò ridurrebbe la *dipendenza operativa* dalle armi nucleari, d'altro lato ciò non potrebbe però *rimpiazzare* la funzione dissuasiva delle armi nucleari.

Vi è quindi uno stretto collegamento tra opzioni convenzionali e opzioni nucleari della NATO, nel senso che i mutamenti in campo convenzionale influenzeranno i calcoli per la definizione dell'arsenale NATO. Ciò accresce la *condizionalità* della pianificazione nucleare, ma in nessun caso elimina la necessità di un arsenale nucleare della NATO. In ogni caso dobbiamo sempre avere presenti due rischi maggiori:

- a) primo rischio: più profondi saranno i tagli delle forze convenzionali, più difficile sarà comprendere appieno i requisiti della stabilità convenzionale (e maggiore quindi sarà l'incertezza);
- b) secondo rischio: le necessità nucleari della NATO sono determinate dalle opzioni convenzionali, nucleari e chimiche del Patto di Varsavia. Potrebbe quindi darsi il caso che una riduzione dell'arsenale nucleare della NATO, stabilita sulla base dei mutamenti intervenuti nella minaccia convenzionale, crei una situazione di maggiore vulnerabilità dell'arsenale nucleare residuale esponendolo ad attacchi preventivi, chimici e/o nucleari, del Patto, finendo così per alterare anche l'equilibrio convenzionale.

Detto questo tuttavia dobbiamo anche prendere in considerazione la possibilità di uno sviluppo equilibrato in ambedue i campi.

Il miglior obiettivo possibile, e l'unico che potrebbe in qualche modo risolvere le incertezze e i problemi che siamo andati delineando, e che *sia coerente con il mantenimento della certezza della dissuasione*, è quello di arrivare, tra Est ed Ovest, alla identificazione di una situazione di *dissuasione congiunta*. In tal caso ambedue le parti

dovrebbero accettare ed applicare misure negoziali o tacite che accrescano la stabilità strategica, e non indeboliscano la dissuasione.

Un simile sviluppo include fra l'altro un consenso reciproco sulle regole di ingaggio, misure di stabilizzazione del controllo degli armamenti, estesi accordi di verifica e di conoscenza e comprensione reciproca, eccetera, sino al riconoscimento *esplicito* del diritto di ambedue le parti di mantenere in vita una forma di *dissuasione semplice*, secondo i criteri logici da noi descritti in precedenza. Una tale *dissuasione congiunta* potrebbe includere misure di salvaguardia per gli accordi di disarmo convenzionali e chimici, nella misura di ipotesi di riarmo per controbilanciare violazioni o altre iniziative di circonvenzione degli accordi stessi. Ciò darebbe un nuovo senso, più stabile, a tutto il complesso dei negoziati di disarmo.

Al limite, una tale *dissuasione congiunta* potrebbe portare ad un accordo di ancora maggiore respiro sulla dissuasione in genere come *soluzione interimaria*, accettata da ambedue le parti in attesa di riuscire a definire nuovi rapporti dissuasivi che non implicino l'attuale situazione di contrapposizione. In una tale ottica, un ordine europeo mutualmente negoziato ed accettato potrebbe infine rimuovere la componente militare dalla competizione politica, e ridurrebbe gli arsenali residuali al ruolo di pura e semplice *salvaguardia* del rispetto dell'ordine stabilito e della rimozione della guerra dal novero delle possibilità storiche, almeno in Europa.

Nel complesso quindi, è necessario che la NATO, ove decidesse di indirizzarsi in tal senso, mantenga ferma una chiara politica dissuasiva, basata su meno armi nucleari (il più basso livello compatibile con la loro efficienza operativa e dissuasiva, ma non una di meno) cosicché rimanga valido l'obiettivo di mantenere un minimo credibile di difesa e dissuasione. Ciò inoltre sottolinea l'importanza di quella che potremmo definire la «trasparenza» dell'equilibrio, e cioè dei sistemi di verifica e sorveglianza (anch'essi dovrebbero essere in futuro più NATO e più europei che americani, per ragioni evidenti di fiducia).

Collateralmente, gli europei sarebbero quindi interessati a un regime rafforzato e più credibile di non proliferazione nucleare e di controllo della proliferazione chimica (anche eccentriche), e a misure di stabilità nello spazio e di protezione dei satelliti di sorveglianza e di comunicazione.

In nessun caso tutto ciò potrebbe essere visto o accusato di essere in contraddizione con uno sviluppo progressivo della disten-

sione e degli accordi Est-Ovest verso un nuovo, più stabile, più giusto e meno pericoloso regime di sicurezza europea.

6. Le cifre, i compromessi e la deterrenza essenziale

In conclusione, è difficile assumere una posizione sul dibattito relativo alla quantità delle testate nucleari che sarebbe necessario mantenere a questi fini, in ambito NATO. Tale cifra sarà molto probabilmente inferiore a quella attuale, ma dipenderà dall'insieme delle decisioni prese in campo convenzionale e dalle misure di modernizzazione che si riveleranno possibili.

Le cifre che circolano in vari ambienti sembrano avere un significato essenzialmente politico e «di segnale» che rispondono a una effettiva analisi strategica operativa. Vi è comunque una definita tendenza ad andare verso livelli che potremmo definire di *deterrenza essenziale*: definire cioè il livello minimo al di sotto del quale non è possibile andare e che comunque potrebbe essere sufficiente per ricoprire tutti quei ruoli dissuasivi, difensivi e di coupling che abbiamo sin qui descritto. In tal modo e a prescindere dalla sorte riservata alle AFAP, ci si concentra su una cifra quantitativamente vicina a quella già concordata al momento del dispiegamento delle INF (500-800 sistemi nucleari), secondo una logica strategica e calcoli che ricalcano grosso modo tale decisione.

Riprendiamo in questa sede la tabella con le varie ipotesi di modernizzazione che abbiamo già pubblicato nelle pagine precedenti. Essa era la seguente:

SISTEMA	NUMERO DELLE TESTATE				
	1988 (stima)	CON MODERNIZZAZIONE (ipotesi illustrative)			
		A	B	C	D
Missili stand-off	0	800	800	600	500
Bombe a caduta	1630	500	500	400	250
Proiettili di artiglieria	1830	800	300	0	0
Missili Lance/FOTL/MLRS	700	900	400	0	250
Missili INF	501	0	0	0	0
Totale	4661	3000	2000	1000	1000

(Fonti: H. Binnendijk, *Nato's nuclear modernization dilemma*, Survival 3/4 1989, IISS; European Strategy Group *Nuclear Weapons in Europe - Past and Future, provisional draft, March 1989*).

Ipotesi A La ipotesi A (3.000 testate complessive) ricalca, in modo presumibilmente abbastanza fedele quelli che potrebbero essere i calcoli più «conservatori» elaborati dallo SHAPE (il comando supremo alleato della NATO in Europa). Assicura un numero abbastanza alto di sistemi nucleari a corto e medio raggio che permette alla NATO di mantenere all'incirca invariato il suo attuale targeting nucleare, pur assicurando alcuni risparmi e una nuova riduzione di circa 1.160 testate rispetto a quelle già decise autonomamente o concordate con l'URSS nell'ambito del Trattato di Washington per la eliminazione delle INF. Ha quindi aspetti di disarmo, ma anche aspetti di conservazione della strategia operativa esistente, nonché evidentemente delle GPG. È possibile condurre sia impieghi iniziali che impieghi di follow-on, si hanno a disposizione sistemi diversi, mobili e a doppia capacità, che accrescono la capacità di sopravvivenza complessiva del deterrente alleato. È possibile una equa ripartizione di oneri e responsabilità tra gli alleati NATO (sistemi a doppia chiave, distribuzione territoriale dei sistemi, eccetera). I sistemi nucleari restano abbastanza numerosi e diversificati, e possono quindi continuare a svolgere una funzione di bilanciamento e «supplenza» rispetto agli squilibri convenzionali. Per quel che riguarda l'opinione pubblica, si potrebbe sottolineare il fatto che le riduzioni previste riguardano circa il 33% delle forze attualmente impiegate dalla NATO, e portano l'insieme delle forze nucleari della NATO a circa il 40% di quelle che erano solo pochi anni or sono: un obiettivo anche più estremo di quello perseguito per le forze strategiche nei negoziati START (dove si punta a una riduzione *nominale* del 50%, che equivarrà a una riduzione *sostanziale* di circa il 35% delle testate).

È probabile che in tale ipotesi un nuovo missile FOTL dominerebbe la struttura delle forze nucleari. Combinando assieme ATACMS e MLRS a doppia capacità esso permetterebbe una notevole riduzione delle AFAP e delle bombe a caduta libera (che verrebbero in parte sostituite anche da nuovi sistemi missilistici stand-off).

Ipotesi B L'ipotesi B (2.000 testate) tiene conto in particolare delle critiche che ambienti politici tedeschi (specie conservatori) hanno

espresso nei confronti delle AFAP, e della riluttanza tedesca al dispiegamento massiccio di nuovi sistemi FOTL. Il taglio delle testate nucleari, in cambio della modernizzazione, supererebbe il 50% (le testate residuali sarebbero meno del 30% delle testate della NATO all'inizio degli anni '80). Le AFAP verrebbero ridotte di circa l'80%.

In questa alternativa i sistemi a corto raggio verrebbero fortemente sacrificati, mentre verrebbe rafforzato il ruolo dei sistemi a più lungo raggio, con una netta preferenza per quelli lanciati da piattaforme aeree rispetto ai FOTL. In tal modo verrebbe soddisfatto il partito che abbiamo chiamato dei «demonstrators» e verrebbe penalizzato l'opposto partito dei «warfighters». Tuttavia questi ultimi verrebbero comunque soddisfatti in piccola parte con il mantenimento di un ridotto numero di AFAP in posizioni strategicamente determinanti, e con il dispiegamento di un numero ridotto di FOTL (pari a circa il 60% delle testate Lance attualmente dispiegate dalla NATO).

Questa combinazione «di compromesso» tra i desiderata di SHAPE e quelli di una larga parte dell'opinione pubblica tedesca, potrebbe comunque assicurare una credibile capacità di sopravvivenza del deterrente alleato (*accrescendola* rispetto alla situazione attuale); assicurerebbe una capacità limitata, ma reale, di porre a rischio concentrazioni di forze convenzionali del Patto; ridurrebbe il rischio di uno scontro politico tra gli USA e la Germania Federale.

Di contro, una tale soluzione potrebbe prevedere tagli troppo drastici nelle armi a breve raggio, senza che la situazione degli equilibri convenzionali sia effettivamente migliorata; e potrebbe altresì ostacolare notevolmente la conclusione di nuovi accordi di disarmo con l'URSS, perché sarebbe difficile trovare margini per ulteriori riduzioni.

Ipotesi C L'ipotesi C (1.000 testate), sposa al cento per cento le tesi più estreme del partito dei «demonstrators», di coloro cioè che vorrebbero ridurre la funzione delle armi nucleari sul teatro europeo a un semplice ruolo «esistenziale» di deterrenza «generale» o assicurata (una sorta di sub-MAD per il continente europeo).

In tal caso non vi sarebbe alcuna difficoltà ad accettare una opzione «triplo-zero» con l'URSS: in questo scenario anzi sarebbe evidente interesse della NATO proporre essa stessa un «triplo zero» che, assieme alla eliminazione delle SRINF della NATO, elimini anche le molto più numerose SRINF del Patto di Varsavia. Sarebbe anzi necessario proporre anche un «quarto zero» che elimini le AFAP. In tal modo la NATO potrebbe politicamente anticipare e prendere di corto lo stesso Gorbaciov.

Le uniche forze nucleari che restano secondo la opzione C sono quelle lanciate da piattaforme aeree (una combinazione di missili stand-off e di bombe a caduta libera). Una tale opzione sarebbe evidentemente piuttosto vulnerabile ad attacchi di sorpresa contro le forze aeree della NATO e in genere contro le MOB (le principali basi operative delle forze aeree) che, in Europa occidentale, sono relativamente poche (e in minor numero rispetto a quelle del Patto). Tali attacchi tuttavia diverrebbero anche più difficili e meno probabili, perché l'URSS non avrebbe più a disposizione la sua attuale enorme superiorità in termini di missili a breve raggio puntati sull'Europa, in grado di «battere» la quasi totalità delle MOB occidentali. In questo scenario diverrebbe essenziale un accordo con la Francia che permetta la piena utilizzazione delle basi poste sul territorio francese (e sarebbe evidentemente molto utile un analogo accordo con la Spagna).

Questa ipotesi penalizza la flessibilità operativa delle forze aeree alleate le quali, impegnate nel mantenimento della *sola opzione nucleare rimasta alla NATO in Europa* sarebbero costrette a sacrificare in qualche modo i loro ruoli convenzionali (con effetti perversi di abbassamento della soglia nucleare). Avrebbe però il vantaggio di poter condurre attacchi in profondità sul territorio del Patto e di poter coinvolgere equamente ruoli, responsabilità e oneri di diversi alleati.

Il targeting della NATO, in questa ipotesi, sarebbe soprattutto limitato al lungo raggio. Verrebbe così a sparire quasi integralmente il ruolo di supporto operativo e difensivo delle forze nucleari tattiche della NATO. Una tale ipotesi è quindi strettamente legata al *successo dei negoziati sulla stabilità convenzionale* in Europa, o a un notevole *rafforzamento delle capacità convenzionali* delle forze della NATO.

Ipotesi D Lo stesso si può dire della ipotesi D (1.000 testate o meno).

Questa ipotesi rappresenta un compromesso tra la tesi C (considerata troppo estremistica) e la tesi B (considerata ancora troppo insoddisfacente rispetto alle richieste della opinione pubblica e all'offensiva propagandistica di Gorbaciov).

Si tratterebbe in pratica di uno schema di *deterrenza essenziale* che potrebbe aggirarsi attorno ad una cifra di circa 800-1.000 unità. Una tale riduzione potrebbe essere parzialmente compensata da un effettivo «salto» tecnologico, oltre che da un diverso impegno britannico e francese nella difesa/dissuasione nucleare del teatro europeo. Esso comunque garantisce la «non-denuclearizzazione» dell'Europa. Strategicamente tuttavia non può non ridurre sensibilmente il numero delle opzioni a disposizione di SACEUR: non tanto in campo dissuasivo, quanto in campo difensivo. Ciò significa rivedere ancora una volta le GPG, probabilmente trasformando in qualche modo il ruolo delle stesse truppe e forze americane in Europa.

Per quel che riguarda il mix di tali forze, è probabile, per le ragioni che avevamo già esposto in precedenza, che esse non possano ridursi alle sole forze aeree con missili stand-off, ma che debbano far posto anche a sistemi terrestri FOTL. Se essi avessero sufficienti capacità in termini di raggio, in realtà non sarebbe necessario sostituire ogni Lance oggi schierato in Europa con altrettanti FOTL. Considerando che le rampe di lancio potrebbero essere 50-90 (sulla base delle esistenti rampe di lancio dei Lance), circa 200-250 FOTL potrebbero risultare un'opzione ragionevole. Se l'URSS accettasse di ridurre i suoi SRBM allo stesso numero di quelli della NATO (richiesta avanzata dalla Alleanza nel suo Concetto Globale), questa soluzione permetterebbe altresì di liberarsi della attuale sovrabbondante minaccia missilistica sovietica contro le MOB occidentali.

Il resto delle testate dovrebbe invece essere legato a vettori aerei, per le ragioni politiche, strategiche e operative da noi prima delineate, e dovrebbe essere montato su sistemi balistici stand-off a lungo raggio. Un certo numero di bombe a caduta libera potrebbe essere utilmente mantenuto sia per missioni di appoggio tattico-nucleare più ravvicinato, sia per mantenere in vita una equa suddi-

visione delle responsabilità e dei rischi tra alleati anche con quei paesi che non volessero o potessero dotarsi di costosi e complessi sistemi stand-off, e delle relative piattaforme aeree più avanzate.

Anche questa opzione tuttavia non è neutra perché *comporta importanti investimenti* del tipo da noi già ricordato, sia per la difesa che per l'offesa, nonché alcuni problemi nell'ambito dei negoziati CFE (che prenderanno in considerazione, prima o poi, anche le forze aeree).

Le quattro ipotesi qui delineate non esauriscono la gamma delle scelte possibili. Sono state fatte varie altre ipotesi di cui esaminiamo di seguito la logica.

Ipotesi Perle Richard Perle, ad esempio, già assistente sottosegretario alla difesa americana, pensa che si possano eliminare dall'Europa tutti i missili balistici basati a terra sia perché questo favorirebbe la NATO (obbligando i sovietici a distruggere molti più sistemi ed eliminando una delle più forti minacce di attacco di sorpresa contro le basi operative e i centri di comando e controllo della NATO), sia perché la funzione essenzialmente dissuasiva che la NATO attribuisce a tali sistemi può essere svolta altrettanto, se non più efficacemente, da sistemi nucleari-strategici americani basati in mare (SLBM e SLCM) oltre che da sistemi nucleari aeroportati.

Secondo Perle, la NATO continuerebbe invece ad avere bisogno di armi nucleari a corto raggio, come le artiglierie, per dissuadere eventuali attacchi convenzionali e concentrazioni di truppe avversarie. Egli ritiene quindi che un «decoupling» tecnico non equivarrebbe in realtà ad un «decoupling» sostanziale, soprattutto perché resterebbero in Europa i soldati americani (275.000, secondo le ultime proposte di Bush).

Questa tesi contrasta evidentemente con il compromesso raggiunto nelle GPG e nel «Concetto Globale», ma è coerente con la tesi che la dissuasione deve venire semplificata e soprattutto deve riposare su un minor numero di sistemi, anticipando i tagli che diverranno inevitabili con il proseguire dei negoziati di riduzione degli armamenti nucleari, strategici e tattici.

Tre sono tuttavia le obiezioni principali a questo piano:

- a) le artiglierie nucleari sono fortemente avversate, in Germania, sia dall'opposizione che dalle forze di governo, perché sono le armi che più rischiano di «isolare» (o «singolarizzare») il territorio tedesco dal contesto dell'Alleanza, come l'unico territorio centro-europeo effettivamente minacciato da una guerra nucleare localizzata; il loro mantenimento quindi, in netto contrasto con la eliminazione dei sistemi a più lungo raggio, diverrebbe altamente problematico;
- b) far poggiare esplicitamente l'intera dissuasione strategica della NATO sulle armi strategiche americane (sia pure con il supporto di forze aeree europee a «doppia chiave») significa accrescere la centralizzazione delle decisioni nucleari nelle mani degli USA, e questo anche se parte di tali forze fossero «earmarked» (assegnate) per essere impiegate agli ordini di SACEUR; il fatto che tali armi siano negoziate con l'URSS in un contesto strettamente bilaterale (i negoziati START) non fa che accrescere l'estraniamento della NATO dalle decisioni nucleari;
- c) un tale piano mette sotto dura pressione i deterrenti nazionali europei; un disarmo missilistico dell'Europa renderebbe molto più difficile la esclusione di questi arsenali dal negoziato con l'URSS, senza che peraltro l'URSS debba pagare alcun prezzo specifico aggiuntivo per raggiungere un tale risultato.

Tutte queste ragioni fanno quindi ritenere che l'ipotesi Perle non sia molto interessante per la NATO.

**La tesi di
Lellouche...**

Più interessante, e in linea con quanto siamo andati dicendo, è la tesi abbozzata da un analista francese di problemi strategici, Pierre Lellouche. Egli in realtà sviluppa due idee parallelamente. La prima riguarda il futuro degli armamenti nucleari americani della NATO e la seconda è una ipotesi di cooperazione europea nel campo degli armamenti.

Per quel che riguarda il primo punto, Lellouche pensa che si possa ridurre all'osso la quantità di armamenti nucleari della NATO in Europa, arrivando ad una sorta di quantità *essenziale e non negoziabile*, che egli situa attorno alle 400 testate nucleari, distribuite tra aerei e missili SNF modernizzati: tutte a doppia chiave,

queste armi nucleari verrebbero distribuite tra gli alleati e dovrebbero avere una funzione dissuasiva abbastanza simile, per criteri di impiego e razionalità, a quelle delle armi *pre-strategiche* nella dottrina francese — anche se in realtà potrebbero avere qualche flessibilità di impiego in più rispetto al semplice «colpo di avvertimento» previsto dalla dottrina francese, e conciliarsi quindi con una versione ridotta e semplificata della dottrina NATO contenuta nelle GPG e «rivista», almeno semanticamente, nel «Concetto Globale», con la introduzione del concetto di armi *sub-strategiche*.

Questa ipotesi (che si situa all'opposto dello spettro teorico-strategico della deterrenza, nei confronti di quella Perle) verrebbe rafforzata ove trovasse applicazione la seconda idea lanciata da Lelouche, e cioè:

- a) un maggiore coordinamento operativo e tecnologico tra le due forze nucleari indipendenti di Francia e Gran Bretagna;
- b) la possibile diffusione di armi nucleari francesi e britanniche nelle mani di paesi alleati, seguendo lo stesso tipo di regole e garanzie che reggono le armi a «doppia chiave» americane in Europa.

Questa seconda idea si basa evidentemente sul successo della prima, che a sua volta sarà resa possibile solo se effettivamente si realizzerà un riavvicinamento tra dottrina nucleare francese e dottrina NATO: una ipotesi ancora tutta da verificare, che potrebbe però rivelarsi più facile del previsto sotto le pressioni congiunte delle riduzioni nel numero e nelle qualità dei sistemi d'arma nucleari presenti in Europa, e di una maggiore cooperazione tra europei nel campo della sicurezza. Idee del genere sono state accennate anche da altri analisti, come Juergen Todenhoefer, o uomini politici come il socialdemocratico Egon Bahr (che, in un articolo sullo Spiegel, nel 1985, ipotizzava la creazione di una forza nucleare indipendente europea nell'ambito della NATO). Ancora più esplicitamente, l'ex-Cancelliere tedesco Helmut Schmidt ha avanzato la proposta che la Francia estenda esplicitamente la sua garanzia nucleare sulla Germania, e l'ex-ministro degli Esteri britannico, David Owen, ha suggerito il raggruppamento delle forze nucleari francesi e britanniche, per la creazione di un deterrente nucleare europeo.

Il senso strategico di queste proposte è quello di permettere una diminuzione nel numero dei sistemi senza peraltro indebolire la dis-

suasione complessiva e soprattutto senza accrescere la «singolarizzazione» dell'Europa nel suo complesso, o dei paesi non nucleari al suo interno, ricorrendo a dispiegamenti di forze sulla base di un mix diverso da quello previsto dalla NATO, ma egualmente compatibile con essa. Il rafforzamento di un «pilastro europeo» (non unicamente convenzionale) nella Alleanza Atlantica fornirebbe la base politica, istituzionale e di gestione di questo nuovo compromesso.

...e di Heisbourg François Heisbourg, attuale direttore dell'IISS, suggerisce alcune misure tecniche che potrebbero facilitare un uso «europeo» dei deterrenti nazionali di Francia e Gran Bretagna.

In particolare egli suggerisce:

- a) di espandere i loro sistemi strategici oltre gli attuali piani di modernizzazione, per portarli oltre il loro attuale livello di «dissuasione minimale». Nel caso francese ciò comporta un maggior numero di testate su SSBN e una maggiore precisione degli SLBM (per lo svolgimento di missioni contro-forze); anche la Gran Bretagna dovrebbe accrescere il numero dei suoi SSBN, così da consentire l'uso di più testate sugli SLBM Trident-II nell'ambito di una strategia contro-forze e contro obiettivi rafforzati e difesi; una strada teoricamente meno costosa è quella di unire insieme gli SSBN francesi e britannici, secondo una sola pianificazione operativa: questa soluzione tuttavia comporta gravi problemi politici di difficile soluzione, a questo stadio;
- b) di stabilire appropriati collegamenti (interfaccia) tra le forze britanniche e francesi al livello sub-strategico; la cosa potrebbe essere facilitata dallo sviluppo di un missile congiunto franco-britannico del tipo stand-off (anche se questa ipotesi appare per il momento compromessa dalla decisione iniziale britannica di indirizzarsi verso un sistema americano, dalle specifiche molto simile a quelle proposte dai francesi).

L'idea di Lellouche è quella di creare un «European Nuclear Planning Group», a fianco del Nuclear Planning Group della NATO, che dovrebbe assicurare il collegamento tra opzioni «europee» e opzioni «alleate» nonché gestire le eventuali armi «a doppia chiave». Non è chiaro però chi avrebbe il comando operativo di tali forze

(fatta salva la riserva decisionale che spetterebbe evidentemente alle autorità nazionali francesi e britanniche): SACEUR o un comandante europeo ad hoc? La scissione tra due comandanti militari potrebbe indebolire la coerenza e la flessibilità della strategia complessiva. D'altro canto la delega di comando a SACEUR potrebbe rivelarsi troppo difficile da digerire per i francesi (e potrebbe sminuire il ruolo dell'European Nuclear Planning Group).

Si potrebbe certo ipotizzare di dare attuazione all'idea, avanzata da Henry Kissinger, di affidare il ruolo di SACEUR ad un ufficiale europeo, concedendo invece agli americani il posto di Segretario generale della Alleanza. Tuttavia questo compromesso potrebbe creare problemi per l'effettivo ed efficace controllo delle armi nucleari americane destinate alla NATO, in particolare per le armi strategiche.

Il rischio, percorrendo una simile strada, è quello di arrivare ad una NATO senza americani in Europa che tuttavia costituirebbe il peggiore risultato possibile tra tutti quelli ipotizzati. Heisbourg, più prudentemente, si contenterebbe anche solo, come primo passo, di un «Franco-German Nuclear Planning Group».

Altre ipotesi Altre ipotesi sono state avanzate. Tra queste, alcune cercano di risolvere il problema puntando su compromessi sulla via del disarmo. Così ad esempio Dieter Senghaas ripropone l'idea delle «fasce di contatto de-nuclearizzate e quasi smilitarizzate», profonde 50 Km. da parte occidentale e 100 km. da parte orientale, arrivando così anche alla eliminazione delle armi nucleari a più breve raggio. Peter Schottler propone la istituzionalizzazione di sistemi di gestione «misti» tra Est ed Ovest, che diano sostanza all'idea di «sicurezza comune». Altri (come von Muller e Karkoska) sviluppano il concetto di «difesa difensiva», e ritengono quindi che ci si possa liberare puramente e semplicemente di tutte le SNF, in quanto la loro utilizzazione operativa accresce comunque l'ambiguità strategica. E così via.

Christopher Layton propone anch'egli la istituzione di una zona denuclearizzata che dovrebbe poi estendersi all'Europa intera, e dovrebbe essere negoziata direttamente dai governi europei occidentali.

A nostro avviso

A nostro avviso si possono considerare con favore le ipotesi avanzate da Lellouche e Heisbourg, ma vorrebbe procedere per «piccoli passi», onde cercare di evitare alcuni dei più difficili problemi gestionali, politici e strategici che tale idee suggeriscono.

In via di ipotesi quindi si potrebbe pensare ad una modernizzazione delle SNF della NATO che oscilli tra le ipotesi B e D (senza peraltro escludere aprioristicamente la ipotesi C, difesa ad esempio da Karl Kaiser, ove le condizioni politiche in Germania e in Europa la rivelassero come l'unica effettivamente praticabile), ma nello stesso tempo procedere sulla strada di una maggiore cooperazione europea che dovrebbe includere:

- a) il completamento della rivitalizzazione dell'UEO;
- b) una maggiore cooperazione operativa tra Francia e Gran Bretagna, accompagnata però da una procedura di informazione/consultazione con gli alleati europei (nell'UEO) e con gli alleati atlantici;
- c) l'esplicita riconferma di quanto era già contenuto nella dichiarazione di Ottawa del Consiglio Atlantico (1974), nonché nella Piattaforma approvata all'Aja dall' UEO (1987), e cioè il «contributo» che le forze nucleari francese e britannica portano alla strategia dissuasiva della Alleanza, unita alla riconferma della indicazione che la Francia fornì già nel 1986, secondo la quale essa si impegnavano a «consultare» la RFG circa l'uso delle sue armi sub-strategiche sul territorio tedesco, tempo e circostanze permettendolo; queste dichiarazioni già prefigurano un qualche collegamento più stretto tra strategia francese e strategia alleata: una loro formalizzazione ed esplicitazione potrebbe accrescere utilmente tale collegamento;
- d) poiché la creazione di un European Nuclear Strategy Group potrebbe apparire come un salto in avanti ancora non ben definito, si potrebbe anche qui procedere per piccoli passi, cominciando con l'istituire una European Agency for Arms Control and Disarmament, sul modello della analoga Agenzia del Governo americano, che coordini le posizioni europee in materia di negoziati nucleari e convenzionali e permetta quindi la progressiva ela-

borazione di una «dottrina nucleare» comune tra europei, da collegare con quella atlantica. Questa Agenzia potrebbe così divenire la matrice da cui potrebbe essere successivamente più facile sviluppare il Gruppo.

La logica di queste proposte non è solo quella di consentire uno sviluppo per piccoli passi della integrazione europea anche in questo campo, ma anche quella di salvaguardare gli interessi italiani di più lungo termine. Non vi è chi non veda infatti come una accresciuta cooperazione franco-britannica, ovvero franco-tedesca, ovvero tra i tre paesi, tenderebbe a preconstituire un «vertice» di paesi europei nucleari o consultati sulla strategia nucleare, da cui l'Italia sarebbe inizialmente esclusa. Di fronte ad un tale sviluppo sono possibili due reazioni di massima: la prima cerca di uccidere il bambino alla nascita, la seconda cerca di allargare sin dall'inizio la famiglia felice.

La prima soluzione è evidentemente la più facile, ma potrebbe rivelarsi illusoria per almeno due ragioni. La prima: non possiamo certo impedire a quei paesi di stringere accordi bilaterali o trilaterali, tra loro, se lo vorranno. Al contrario, una nostra opposizione potrebbe costarci una più lunga esclusione dal club. La seconda: uccidere sul nascere una cooperazione europea in questo campo potrebbe rivelarsi un grave errore strategico, perché ci obbligherebbe a confidare solo e soltanto sugli USA, in un momento di rapida evoluzione della dottrina americana e di forti contatti bilaterali tra USA e URSS.

Nel complesso, evidentemente, tutti questi suggerimenti, così come l'ipotesi di una *deterrenza essenziale*, difesa anche da Lellouche, non sono pienamente soddisfacenti e in particolare non rispondono a tutti i criteri politici e operativi concordati nelle GPG. Sono però soluzioni di compromesso probabili, e comunque non disastrose, che potrebbero risultare anche positive *se tutte le altre condizioni si risolvessero positivamente*.

È chiaro cioè che tali compromessi sono tanto più validi quanto migliori saranno gli accordi in sede CFE, e quanto più soddisfacenti saranno le decisioni circa la modernizzazione delle armi convenzionali e la ristrutturazione della difesa.

Tutti questi compromessi assumerebbero tutto un altro significato, e guadagnerebbero moltissimo in credibilità, se ad essi venisse ad aggiungersi un compromesso parallelo tra Francia e Gran Bretagna, sul coordinamento «europeo» delle loro forze nucleari nazionali e su un adeguamento delle loro dottrine alle esigenze complessive dell'Alleanza o quanto meno dell'UEO. In tal caso, le nuove forze nucleari di teatro della NATO, pur ridotte a livelli più bassi fornirebbero al deterrente alleato la necessaria flessibilità operativa e la possibilità di concrete opzioni difensive, mentre le forze anglo-francesi rafforzerebbero la deterrenza strategica di SACEUR e fornirebbero un coupling più sostanzioso con le forze americane.

7. L'Italia e le scelte dell'Alleanza

L'Italia ospita un certo numero di sistemi nucleari americani, sia con il sistema della «doppia chiave», destinati a vettori italiani, sia destinati a vettori delle Forze Armate americane.

L'Italia inoltre, a due riprese, ha installato sul suo territorio missili a raggio intermedio, l'ultima volta all'inizio degli ottanta: questi ultimi (INF del tipo GLCM) sono attualmente in via di smantellamento, come stabilito nel Trattato di Washington tra USA e URSS.

Recentemente, il governo italiano ha aderito alla richiesta della NATO di spostare in Italia la base di tre gruppi di cacciabombardieri F-16, americani, precedentemente di stanza in Spagna. Questi aerei hanno una doppia capacità nucleare e convenzionale, tuttavia questo spostamento non comporta un aumento delle armi nucleari stanziare in Italia, poiché l'eventuale armamento nucleare di queste forze è già dislocato presso le loro basi operative avanzate.

Le grandi decisioni italiane sul dispiegamento delle forze nucleari sono in genere state giustificate dalla necessità di contribuire alla dissuasione complessiva della NATO, e dalla volontà di accrescere la solidarietà complessiva della Alleanza (ad esempio evitando l'isolamento della RFG).

Oltre ai sistemi nucleari maggiori tuttavia l'Italia ospita un certo numero di armi nucleari tattiche a corto raggio: missili Lance e AFAP. Questi sistemi sono in dotazione delle Forze Armate italiane, secondo accordi di «doppia chiave».

La logica militare e strategica di questi sistemi è analoga a quella dei sistemi SNF in genere della NATO: contribuire alla dissuasione e alla difesa del territorio alleato. La loro presenza in Italia, inoltre, assieme con la presenza delle armi nucleari aeroportate, è una componente importante di quel reciproco impegno a condividere rischi e responsabilità e parte integrante della coesione interna dell'Alleanza.

Al di là di questo, tuttavia, dobbiamo domandarci a questo punto quale sia il miglior arsenale nucleare possibile per l'Italia, nel quadro delle varie scelte che si delineano per la NATO nel suo complesso.

La difesa italiana deve tener conto di un ampio spettro di minacce dirette e indirette, tra cui, in questo caso particolare, dobbiamo ricordare anche le spinte alla proliferazione degli armamenti nucleari che si rilevano in molti paesi dell'area mediterranea e medio-orientale (Pakistan, Irak, Libia, per non citare Israele, che molto probabilmente ha già un suo arsenale nucleare indipendente). Dobbiamo però notare come in questo caso la dissuasione assicurata dalle armi nucleari della Alleanza sia tutt'al più indiretta, perché queste minacce si riferiscono a scenari di conflitto che esulano dal normale quadro di riferimento strategico della NATO.

Le armi nucleari presenti in Italia hanno quindi senso essenzialmente nel quadro del confronto Est-Ovest. Come osserva il Libro Bianco della Difesa 1985, le armi nucleari strategiche e tattiche sono «connesse tra loro nell'ambito di un'unica strategia volta a dissuadere l'avversario dall'iniziarne l'impiego a qualsiasi livello e su qualsiasi parte del territorio alleato». Esse inoltre debbono «impedire all'avversario il conseguimento di qualsiasi forma di vantaggio o di vittoria» e, assieme con le armi convenzionali, debbono «persuadere qualsiasi potenziale aggressore che l'uso della forza militare contro uno dei paesi dell'Alleanza non può far acquisire alcun vantaggio e tantomeno conseguire la vittoria». Si tratta dunque della classica dottrina dissuasiva della Alleanza che è appunto calibrata alla dissuasione del Patto di Varsavia. Altre minacce ed altri conflitti rinviano in realtà ad apposite consultazioni bilaterali tra Italia e USA.

In questo quadro Est-Ovest peraltro la loro utilità è anch'essa limitata, questa volta per mere ragioni operative. La corta gittata delle SNF (con la eccezione di quelle aeroportate) le porta a minac-

ciare il territorio dei paesi neutrali o non allineati confinanti, ovvero lo stesso territorio italiano. La loro maggiore utilità operativa, che consiste nel minacciare direttamente le concentrazioni di forze nemiche al momento del loro attacco, è utile solo in porzioni limitate e pianeggianti del fronte, e perde di senso (o comunque ha un senso molto più limitato) sulle montagne.

Missili SNF basati a terra a più lunga gittata (come i FOTL attualmente in sviluppo), potrebbero certo estendere questa funzione di interdizione molto più in profondità, a condizione però di andare a colpire tali forze nel momento in cui esse si concentrassero per l'attacco ad uno dei paesi cuscinetto confinanti. Le altre missioni di interdizione lontana dovrebbero comunque essere condotte con armi aeroportate (meglio se del tipo stand-off a lunga o media gittata).

Da un punto di vista italiano dunque l'uso delle armi nucleari a più corta gittata non ha la stessa utilità operativa che potrebbe avere sul fronte centrale, per un ampio spettro di contingenze, ma si riduce a pochi e limitati scenari, oltre naturalmente alla partecipazione alla dissuasione complessiva della strategia NATO.

Secondo il Libro Bianco del 1985, «il ricorso alle armi nucleari è previsto come risorsa estrema per arrestare un'aggressione altrimenti incontenibile»: è chiaro come la applicazione stretta di un tale principio all'Italia non possa che limitare fortemente le possibilità di uso effettivo di tali sistemi.

Il Libro Bianco del 1985 infine afferma che «il concetto di dissuasione nucleare si sta però avviando verso una fase di riesame e possibile adeguamento al potenziale sviluppo di nuove tecnologie negli anni 1990-2000». Questa osservazione fa riferimento essenzialmente alla applicazione della «difesa avanzata», definita «tipica delle forze convenzionali», grazie al supporto di nuove tecnologie che permettano di arrestare e combattere l'aggressore molto dietro la linea avanzata del fronte (dottrina FOFA e sue varianti operative).

Da tutto ciò si potrebbe desumere che le Forze Armate italiane tendono ad assicurare una difesa essenzialmente convenzionale, quanto più avanzata possibile del territorio e degli interessi nazionali, relegando quanto più possibile i sistemi nucleari ad un ruolo dissuasivo.

Se queste premesse sono esatte, e nella presunzione che le Forze Armate italiane riescano a dotarsi dei mezzi convenzionali necessari per applicare efficacemente tale strategia, ne consegue che l'interesse militare italiano per nuovi sistemi nucleari tattici basati sul territorio nazionale è relativamente basso.

Le scelte da compiere dovrebbero quindi seguire due logiche tra loro collegate:

- a) una *logica politico-strategica*, diretta al mantenimento della credibilità complessiva della dissuasione alleata. Tale logica può suggerire di compiere scelte non essenziali da un semplice punto di vista militare, ristretto alla difesa del solo territorio nazionale, ma importanti per il complesso della Alleanza. Può essere importante ad esempio dispiegare sistemi FOTL in Italia, al di là delle valutazioni tecnico-militari, semplicemente per non accrescere la «singolarizzazione» della RFG; può essere altresì importante dispiegare alcuni sistemi per rafforzare la percezione di un collegamento organico tra i vari livelli della strategia di impiego delle armi nucleari, eccetera;
- b) una *logica militare-operativa*, diretta al soddisfacimento di specifiche esigenze operative individuate dalla pianificazione militare. Quest'ultima deve definire il quadro minimo essenziale (quantitativo e qualitativo) dei sistemi ritenuti necessari, sulla base delle loro opzioni di impiego sul teatro operativo di interesse nazionale.

Fatte quindi salve le considerazioni politico-strategiche, da un punto di vista militare-operativo l'Italia sembrerebbe essere soprattutto interessata a mantenere sul territorio una capacità nucleare alleata di tipo sub-strategico destinata a soddisfare le seguenti esigenze:

1. dissuadere l'avversario dall'aggreddire il territorio nazionale e dal minacciare militarmente il paese;
2. dissuadere l'avversario dall'impiegare armi nucleari contro le difese italiane o contro il territorio nazionale;
3. annullare eventuali vantaggi che l'avversario possa conseguire mediante l'uso di armi nucleari;
4. dissuadere attacchi convenzionali su larga scala contro il territorio nazionale o tali da modificare sensibilmente la minaccia esercitata nei confronti del territorio nazionale (ad esempio occupando militarmente l'Austria o la Jugoslavia);

5. contribuire alla difesa del territorio in caso di schiacciante superiorità convenzionale dell'attacco avversario, e provocare quindi una escalation (*primo uso* dell'arma nucleare);
6. contribuire alla risposta flessibile alleata.

Queste esigenze possono essere soddisfatte da un numero relativamente limitato di sistemi nucleari sub-strategici.

In particolare, le missioni a 1 a 4 potrebbero venire adeguatamente svolte da sistemi nucleari aeroportati, meglio se montati su missili stand-off. Il soddisfacimento delle altre missioni potrebbe invece richiedere la disponibilità di sistemi nucleari sub-strategici basati a terra.

Tuttavia le caratteristiche geo-strategiche del teatro di operazioni a Nord-Est della penisola permettono anche in questo caso di limitare notevolmente il numero dei sistemi, perché le opzioni di attacco sono già fortemente limitate da importanti catene montagnose e dalla esistenza di pochi passaggi adatti per concentrazioni di forze (in particolare corazzate).

Potrebbe in questo caso delinearsi una scelta tra una limitata quantità di AFAP e una limitata quantità di sistemi FOTL. La eventuale disponibilità di sistemi FOTL potrebbe permettere una maggiore flessibilità di opzioni con un minore numero di sistemi (sfruttando la loro precisione e la loro maggiore gittata) accrescendo la loro distanza dal fronte e quindi anche la loro invulnerabilità. Il dispiegamento in Italia di sistemi FOTL, nel caso la NATO decidesse in tal senso, avrebbe inoltre il doppio vantaggio di accrescere la solidarietà alleata (diminuendo l'ipotesi di una singolarizzazione della RFG) e di confermare l'opzione di un possibile collegamento tra la difesa del fronte di Nord-Est e la difesa del fronte centrale.

1. Nota sui negoziati di Vienna (di emendamento)

Obiettivi del negoziato sono «il rafforzamento della stabilità e della sicurezza in Europa mediante l'instaurazione di un equilibrio stabile e sicuro, a più bassi livelli, delle forze armate convenzionali, le quali includono gli armamenti e gli equipaggiamenti convenzionali; l'eliminazione delle disparità pregiudizievoli alla stabilità e alla sicurezza; la riduzione delle capacità offensive, della capacità di lanciare attacchi di sorpresa e di avviare azioni offensive su larga scala».

APPENDICI

1. Nota dei negoziati
2. Le proposte avanzate a Vienna
3. Confronto tra le proposte della NATO e del Patto di Varsavia a Vienna
4. Le forze nucleari presenti in Europa: stime varie
5. Stralci del Comprehensive Concept
6. Glossario

Le armi nucleari ed equipaggiamento convenzionale sarà escluso dall'oggetto del negoziato per il fatto che posse avere altre capacità in aggiunta a quelle convenzionali. Tali armamenti ed equipaggiamenti non saranno individuati in una categoria separata.

Le armi nucleari non formeranno oggetto di tale negoziato.

Particolari sforzi sarà posta all'inizio su quelle forze direttamente legate al conseguimento degli obiettivi del negoziato, come sopra definiti.

Le forze navali e le armi chimiche non saranno trattate.

Area del negoziato: «Eldato territorio terrestre dei Partecipanti in Europa dall'Atlantico agli Urali, il quale include tutti territori insulari europei dei Partecipanti. Nel caso dell'Unione Sovietica l'area di applicazione include tutto il territorio posto ad Occidente del fiume Ural e del Mar Caspio.

Nel caso della Turchia l'area di applicazione include il territorio della Turchia a nord e ad ovest della linea seguente punto di

1. Nota sui negoziati di Vienna (il «mandato»)

Obiettivi del negoziato sono «il rafforzamento della stabilità e della sicurezza in Europa mediante l'instaurazione di un equilibrio stabile e sicuro, a più bassi livelli, delle forze armate convenzionali, le quali includono gli armamenti e gli equipaggiamenti convenzionali; l'eliminazione delle disparità pregiudizievoli alla stabilità e alla sicurezza; e la eliminazione, in via prioritaria, della capacità di lanciare attacchi di sorpresa e di avviare azioni offensive su larga scala».

Gli strumenti: «misure militarmente significative, quali, tra le altre, riduzioni, limitazioni, disposizioni di rischieramento, tetti eguali e misure correlate».

Oggetto del negoziato: «le forze armate convenzionali, le quali includono gli armamenti e gli equipaggiamenti convenzionali, dei Partecipanti, basate a terra nel territorio dei Partecipanti in Europa, dall'Atlantico agli Urali. L'esistenza di capacità multiple non costituirà un criterio per modificare l'ambito del negoziato:

- nessun armamento od equipaggiamento convenzionale sarà escluso dall'oggetto del negoziato per il fatto che possa avere altre capacità in aggiunta a quelle convenzionali. Tali armamenti od equipaggiamenti non saranno individuati in una categoria separata;
- le armi nucleari non formeranno oggetto di tale negoziato.

Particolare enfasi sarà posta all'inizio su quelle forze direttamente legate al conseguimento degli obiettivi del negoziato, come sopra definiti.

Le forze navali e le armi chimiche non saranno trattate».

Area del negoziato: «l'intero territorio terrestre dei Partecipanti in Europa dall'Atlantico agli Urali, il quale include tutti territori insulari europei dei Partecipanti. Nel caso dell'Unione Sovietica l'area di applicazione include tutto il territorio posto ad occidente del fiume Ural e del Mar Caspio.

Nel caso della Turchia l'area di applicazione include il territorio della Turchia a nord e ad ovest della linea seguente: punto di

intersezione del confine con il 39° parallelo, Muradiye, Patnos, Karayazi, Tekman, Kemaliye, Feke, Ceyhan, Dogankent, Gozne e da là al mare». Sono esplicitamente incluse nell'area del negoziato, grazie a dichiarazioni unilaterali degli stati Partecipanti: le Isole Faroe (Danimarca), le Svalbard, compresa l'Isola degli Orsi (Norvegia), le Isole Azzorre e Madera (Portogallo), le Isole Canarie (Spagna), la Terra di Francesco Giuseppe e la Nuova Zemlja (Unione Sovietica).

2. Le proposte avanzate a Vienna - Negoziato CFE

PROPOSTE NATO:

ZONA ATTU

Per la NATO, nell'area comprendente: Belgio, Olanda, Lussemburgo, RFG, Francia, Italia, Danimarca, Norvegia, Islanda, Portogallo, Spagna, Regno Unito, Turchia, Grecia.

Per il Patto, nell'area comprendente: Polonia, RDT, Cecoslovacchia, Ungheria, Bulgaria, Romania e il territorio dell'Urss a occidente degli Urali (distretti militari del Baltico, Biellorussia, Carpazi, Mosca, Volga, Urali, Leningrado, Odessa, Kiev, Trans-Caucaso e Nord-Caucaso)

	Tetto	Nato	Patto
Carri armati	40.000	20.000	20.000
Artiglieria	33.000	16.500	16.500
Blindati Trasporto Truppe	56.000	28.000	28.000
di cui da «combattimento fanteria»	24.000	12.000	12.000
Aerei da combattimento	11.400	5.700	5.700
Elicotteri da combattimento	3.800	1.900	1.900

Limite per ogni singolo paese

Carri armati	12.000	12.000
Artiglieria	10.000	10.000
Blindati	16.800	16.800
Aerei da combattimento	3.420	3.420
Elicotteri da combattimento	1.140	1.140

Limite armamenti nazionali stazionati in un altro paese dell'area ATTU

Carri armati	3.200	3.200
Artiglieria	1.700	1.700
Blindati	6.000	6.000

Non sono previsti limiti per aerei ed elicotteri da combattimento, in questa categoria.

ZONA A: Europa centrale «allargata»

Per la NATO, esclude a Nord la Norvegia e l'Islanda, a Sud la Grecia e la Turchia.

Per il Patto esclude a Nord il distretto di Leningrado e al Centro-Sud i distretti di Odessa, Kiev, Trans-Caucaso e Nord-Caucaso, nonché la Bulgaria e la Romania.

Carri armati	11.300	11.300
Artiglieria	9.000	9.000
Blindati	20.000	20.000

ZONA B: Europa centrale

Per la NATO, esclude a Nord la Norvegia e l'Islanda, a Sud la Grecia, la Turchia, il Portogallo e la Spagna.

Per il Patto esclude a Nord il distretto di Leningrado e al Centro-Sud i distretti di Odessa, Kiev, Trans-Caucaso, Nord-Caucaso, Mosca, Volga e Urali, nonché la Bulgaria e la Romania.

Carri armati	10.300	10.300
Artiglieria	7.600	7.600
Blindati	18.000	18.000

ZONA C: Fronte centrale o area MBFR

Per la NATO si tratta di Belgio, Olanda, Lussemburgo e RFG.

Per il Patto si tratta di Cecoslovacchia, Polonia e RDT.

Carri armati	8.000	8.000
Artiglieria	4.500	4.500
Blindati	11.000	11.000

Le proposte del Patto di Varsavia sono diverse da quelle della NATO per quel che riguarda le zone.

Originariamente il Patto aveva proposto la creazione di tre zone: *Avanzata, Centrale e Arretrata*.

Il 29 giugno 1989 esso ha proposto una nuova suddivisione in quattro zone invece di tre.

La prima zona, detta *Zona Nord*, comprende l'area a Nord del distretto militare di Leningrado e la Norvegia.

La seconda zona, detta *Zona Centro*, comprende Germania Est, Polonia, Cecoslovacchia, Ungheria e i distretti militari del Baltico, della Biellorussia, dei Carpazi e di Kiev, e, da parte NATO, Danimarca, Belgio, Olanda, Lussemburgo, Germania Ovest, Francia e Regno Unito.

La terza zona, detta *Zona Sud*, è costituita da Romania, Bulgaria e distretti militari di Odessa, del Caucaso Settentrionale e della Transcaucasia, e, da parte NATO, Italia, Grecia e Turchia.

La quarta zona, detta *Zona Arretrata*, è formata dalla regione a Sud del distretto militare di Leningrado, dai distretti di Mosca, del Volga e degli Urali, e, da parte NATO, include Spagna, Portogallo e Islanda.

La *Zona Avanzata* della proposta originaria del Patto (rimasta in vigore malgrado la presentazione della seconda proposta da noi sopra specificata) include:

per la NATO: Benelux, Danimarca, Germania Ovest (questa è anche definita la *Zona Centro della Zona Avanzata*) oltre a Grecia, Italia, Norvegia e Turchia;

per il Patto: Cecoslovacchia, Germania Est, Polonia e Ungheria (che formano la parte del Patto della *Zona Centro della Zona Avanzata*) oltre ai distretti militari del Baltico, di Leningrado, del Caucaso Settentrionale, di Odessa e della Transcaucasia, insieme a Romania e Bulgaria.

Per questa *Zona Avanzata* il Patto prevede i seguente limiti (uguali per ciascuna alleanza).

Carri armati	16.000
Artiglierie	16.500
Blindati	20.500
Aerei d'attacco	1.100
Elicotteri	1.300
Effettivi	1.000.000

Questa *Zona potrebbe essere messa a confronto con la Zona A* della NATO.

La *Zona Arretrata*, nella prima definizione avanzata del Patto di Varsavia, include per la NATO il Regno Unito, la Francia, la Spagna e il Portogallo.

Per il Patto, include i distretti militari della Biellorussia, i Carpazi, Kiev, Mosca, Volga e Urali.

Per questa *Zona Arretrata* (prima versione) il Patto propone i seguenti limiti (uguali per le due alleanze).

Carri armati	4.000
Artiglierie	7.500
Blindati	7.500
Aerei d'attacco	400
Elicotteri	400
Effettivi	350.000

Questa *Zona* potrebbe essere messa a confronto con la *Zona B* della NATO.

La *Zona Centro*, nella prima definizione del Patto di Varsavia, include per la NATO il Belgio, l'Olanda, il Lussemburgo e la Germania Ovest, per il Patto la Cecoslovacchia, la Germania Est e la Polonia.

Per questa *Zona Centro* (prima versione), il Patto propone i seguenti limiti, uguali per ciascuna alleanza.

Carri armati	8.700
Artiglierie	7.600
Blindati	14.500
Aerei d'attacco	420
Elicotteri	800
Effettivi	570.000

Questa *Zona* può essere comparata con la *Zona C* della NATO.

3. Confronto tra le proposte della NATO e del Patto di Varsavia a Vienna.

Ciascuna alleanza dovrebbe mantenere in servizio, tra l'Atlantico e gli Urali, un massimo di:

	Proposta Nato	Proposta Patto
Carri armati	20.000	20.000
Artiglieria	16.500	24.000
Blindati	28.000	28.000
Aerei	5.700	1.500*
Elicotteri	1.900	1.700**
Truppe	***	1.350.000
Truppe Usa/Urss in Europa occ. e orient.	275.000****	350.000

* si applica ai soli «aerei d'attacco»; il limite della NATO riguarda tutti gli «aerei da combattimento».

** in questo caso la definizione della NATO è più larga di quella del Patto di Varsavia.

*** la NATO non indica un numero residuale massimo di truppe. Il Patto include anche forze basate a terra non ordinate nell'Esercito.

**** la NATO include sia forze dell'Esercito che forze dell'Aeronautica.

Regola della sufficienza

Nessun paese può mantenere forze superiori ad una data percentuale del massimo in ciascuna delle seguenti categorie:

	Proposta Nato 30%	Proposta Patto 32-40%
Carri armati	12.000	14.000
Artiglierie	10.000	17.000
Blindati	16.800	18.000
Aerei	3.420*	1.200*
Elicotteri	1.140**	1.350**
Effettivi	***	920.000

- * La NATO propone un limite per tutti gli aerei da combattimento; il Patto solo per gli aerei «d'attacco».
- ** la NATO propone una definizione di «elicottero d'attacco» più vasta di quella del Patto.
- *** la NATO non propone limiti per gli effettivi (fatti salvo i limiti proposti per le truppe americane e sovietiche in altri paesi europei).

Limiti sulle forze straniere di stanza nei vari paesi

Gli armamenti o le truppe straniere di stanza nei paesi membri della NATO e del Patto di Varsavia (in unità attive) non potranno superare questi limiti:

	Proposta Nato (solo unità attive)	Proposta Patto (unità attive + riserve)
Carri armati	3.200	4.500
Artiglierie	1.700	4.000
Blindati	6.000	7.500
Aerei	*	350**
Elicotteri	*	600
Effettivi (Usa e Urss)	275.000	350.000

* La NATO non ha proposto limiti per aerei ed elicotteri, data la loro grande mobilità.

** Il Patto si riferisce ai soli «aerei d'attacco».

Vi sono peraltro molte differenze nella definizione dei sistemi d'arma e nel computo fatto dalle due Alleanze, facilmente desumibili dalle importanti differenze rilevabili da un semplice confronto tra i dati pubblicati dalla NATO e quelli pubblicati dal Patto di Varsavia. L'apparente somiglianza delle cifre finali, proposte in questa tabella, potrebbe quindi rivelarsi ingannevole.

Tipo	Paese	Atlantico-Urali		Globale		Testate (ATTU)		Notazioni
		Nato	Patto V.	Nato	Patto V.	Nato	Patto V.	
IRBM SSBS 53 (SS20)	Francia URSS	18	(342/243)	18	(509/405)	96	(1026/729)	(I dati tra parentesi si riferiscono a sistemi che verranno eliminati secondo le disposizioni del Trattato di Washington sulle INF).
GLCM (BGM 109G) SSC 1b? (SSC-X-4)	USA URSS URSS	(309/95)	40? (6)	(443/123)	40? (6)	(309)	40? (6)	
MRBM (P.-1A) (P.II) (SS-4)	USA USA URSS	(114/108)	(72/65)	(1?) (165)	(72/65)	(1?) (114/108)	(72/65)	
SRBM (P.-1A) Pluton Lance Lance (SS-12m.) (SS-23) Scud B Scud A/B	USA/RFT Francia USA NATO URSS URSS URSS URSS/PV	(72) 32 36 59	(83/63) (78/58) 506 158	(72) 32 65 59	(135/111) (102/70) 630 158	(72) 32 compless. 700	(320/240) (100/80) compless. 664/600 (forse x 2 o 3)	
Frog/SS 21 Frog/SS 21	URSS PV	534 234		790 234		compless. 775/768 (forse x 2 o 3)		* Si devono però escludere circa 2800 pezzi NATO e 5600 pezzi PV.
Artiglierie a capacità nucleare*	USA NATO URSS PV	644 2378	5100 498	4042 2378	9700 498	1600 ca.		
							3000 ca.	

Tipo	Paese	Atlantico-Urali		Globale		Testate (ATTU)		Notazioni
		Nato	Patto V.	Nato	Patto V.	Nato	Patto V.	
Aerei basati a terra a capacità nucleare	USA NATO URSS PV	368 1014	2004 345	2134 1014	3180 345	1600 ca.	2700/3000 ca.	
SLBM non conteggiati nel negoziato START Rampe di lancio	Francia R. Unito URSS	96 64	18	96 64	39/36	256 192	36/18	
SLCM: numero dei sottomarini armati con questo sistema (nucleare o convenzionale) attacco a terra	USA URSS	30	5	46	8	?? ??		?? - gli USA prevedono un totale di 758 SLCM nucleari e l'URSS ne ha almeno 12+
SLCM: numero delle navi di superficie armate con questo sistema (nucleare o convenzionale) attacco a terra	USA	11		25		??		
SLCM: numero dei sottomarini armati con questo sistema (nucleare o convenzionale) antinave	URSS		14		21		???	??? - l'URSS ha ca. 1000/400 SLCM antinave nucleari
SLCM: numero delle navi di superficie armate con questo sistema (nucleare o convenzionale) antinave	URSS		39		67		???	

Tipo	Paese	Atlantico-Urali		Globale		Testate (ATTU)		Notazioni
		Nato	Patto V.	Nato	Patto V.	Nato	Patto V.	
ASW: numero dei mezzi navali che imbarcano tali sistemi nucleari								
Subroc	USA	12		26		?		? - esistono ca. 285 testate Subroc e 500 Asroc, + 1000/500 sistemi URSS
Asroc	USA	83		166		?		
SSN15	URSS		23		26		?	
SSN14/SUWN1	URSS		43		66		?	
Siluri nucleari: numero dei mezzi navali che imbarcano tali sistemi	URSS		337		449		ignoto	
Aviazione di Marina: aerei imbarcati con capacità nucleare	USA	352		1294		900/600 ca.		
	Francia	64		64		100/50 ca.		
	R. Unito	42		42		50 ca. (forse)		
Aviazione di Marina: aerei d'attacco basati a terra	URSS		286		400		700/500 ca.	
Aviazione di Marina: aerei basati a terra per la lotta ASW che possono imbarcare sistemi ASW nucleari	USA	18		385		36+ ca.		
	NATO	138		138		200 (forse) (ca.)		
	URSS		137		219		300+ ca.	

5. Stralci dal Comprehensive Concept.

Stralci dal documento «A Comprehensive Concept of Arms Control and Disarmament», approvato dai Capi di Stato e di Governo riuniti nel Consiglio Atlantico il 29 e 30 maggio 1989, a Bruxelles.

Questi stralci si limitano ai problemi relativi agli armamenti nucleari.

Traduzione non ufficiale. Il termine «deterrence» è stato reso con «dissuasione». L'espressione «Keep-up to date» è stata resa con «modernizzazione» (letteralmente «mantenere aggiornato»).

(...)

8. (...) Il Trattato INF del 1987 è stato un altro importante passo in avanti perché ha eliminato un'intera classe di armamenti, ha stabilito il principio di riduzioni asimmetriche, e ha previsto un dettagliato sistema di verifiche. Altri importanti successi sono la creazione, negli Stati Uniti e in Urss, di centri per la riduzione dei rischi nucleari, l'accordo sovietico-americano sulla notifica preventiva dei lanci di missili balistici e lo svolgimento di un esperimento congiunto di verifica, in connessione con i negoziati in corso tra Usa e Urss sulle sperimentazioni nucleari.

(...)

15. La politica di sicurezza dell'Alleanza mira a salvaguardare la pace nella libertà attraverso l'uso di strumenti politici e il mantenimento di capacità militari sufficienti per prevenire la guerra e per assicurare una difesa efficace.

(...)

18. La solidarietà tra i paesi alleati è il fondamento basilare della loro politica di sicurezza. Essa riflette la natura indivisibile della loro sicurezza. Essa è espressa dalla disponibilità di ogni paese a condividere equamente i rischi, i costi e le responsabilità dello sforzo comune, assieme ai suoi benefici. In particolare, la presenza in Europa delle forze convenzionali e nucleari degli Stati Uniti e delle forze canadesi dimostra che gli interessi di sicurezza nord americani ed europei sono inseparabilmente collegati.

19. Sin dall'inizio l'Alleanza delle democrazie occidentali ha avuto scopi difensivi. Ciò resta vero. Nessuna delle nostre armi sarà mai usata per scopi diversi dall'auto-difesa. L'Alleanza non ricerca la superiorità militare, e non lo farà mai. Il suo scopo è sempre stato quello di prevenire la guerra e ogni altra forma di pressione o intimidazione.

20. Coerentemente con il carattere difensivo dell'Alleanza, la sua è una strategia di dissuasione. (...).

21. Per poter attuare la sua strategia, l'Alleanza deve essere in grado di rispondere adeguatamente ad ogni aggressione e di soddisfare il suo impegno a difendere le frontiere del territorio degli stati membri. Nel futuro prevedibile, la dissuasione richiederà un insieme di forze nucleari e convenzionali adeguate ed efficaci, che continueranno ad essere modernizzate secondo necessità. (...)

22. (...) La difesa convenzionale da sola non può tuttavia assicurare la dissuasione. Solo l'elemento nucleare può esporre l'aggressore ad un rischio inaccettabile e per questo svolge un ruolo indispensabile nella nostra strategia di prevenzione della guerra.

23. Lo scopo fondamentale delle forze nucleari (sia strategiche che sub-strategiche) è politico: preservare la pace e prevenire ogni tipo di guerra. Queste forze contribuiscono alla dissuasione dimostrando che gli alleati hanno la capacità militare e la volontà politica di usarle, se necessario, in risposta ad una aggressione. In caso di aggressione l'obiettivo sarebbe quello di ristabilire la dissuasione obbligando l'aggressore a ripensare le sue decisioni, a terminare il suo attacco e a ritirarsi, ristabilendo quindi l'integrità territoriale dell'Alleanza.

24. Le forze convenzionali e nucleari quindi svolgono ruoli diversi ma complementari, che si rinforzano reciprocamente. Ogni percezione di inadeguatezza in uno di questi due elementi, o la percezione che le forze convenzionali potrebbero venir separate da quelle nucleari, o che le forze strategiche potrebbero venir separate da quelle sub-strategiche, potrebbe indurre un potenziale avversario alla conclusione che i rischi di scatenare un'aggressione siano divenuti calcolabili ed accettabili. Nessun singolo fattore quindi può essere

considerato come sostituto o compensazione per la inadeguatezza di un altro fattore.

(...)

26. (...) Le forze nucleari strategiche assicurano agli alleati la garanzia ultima di dissuasione. Esse debbono poter infliggere all'aggressore danni inaccettabili, anche dopo aver subito un primo colpo. Il loro numero, raggio d'azione, capacità di sopravvivenza e capacità di penetrare le difese avversarie debbono essere tali da negare ad ogni potenziale aggressore la speranza di poter limitare il conflitto e di santuarizzare il proprio territorio. Le forze nucleari strategiche degli Stati Uniti costituiscono la chiave di volta della dissuasione dell'Alleanza nel suo insieme. Le forze nucleari indipendenti del Regno Unito e della Francia svolgono un loro proprio ruolo dissuasivo e contribuiscono alla strategia dissuasiva complessiva dell'Alleanza complicando la pianificazione e il calcolo dei rischi di un potenziale aggressore.

27. Le forze nucleari al di sotto del livello strategico assicurano un collegamento politico e militare essenziale tra le forze convenzionali e quelle strategiche nonché, assieme con la presenza delle truppe americane e canadesi in Europa, tra i paesi europei e nord americani dell'Alleanza. Le forze sub-strategiche degli alleati non sono destinate a compensare gli squilibri convenzionali. Tuttavia è necessario che, nello stabilire i livelli di queste forze, si tenga nel debito conto la minaccia (nucleare e convenzionale) cui l'Alleanza è confrontata. Il loro ruolo è quello di assicurare che non si creino circostanze in cui un potenziale aggressore possa ignorare la prospettiva di una rappresaglia nucleare in risposta ad una azione militare. Le forze nucleari al di sotto del livello strategico assicurano quindi un contributo essenziale alla dissuasione.

28. L'ampia diffusione di queste forze tra i paesi che fanno parte della struttura militare integrata dell'Alleanza, nonché le procedure di consultazione concordate tra gli alleati interessati, evidenzia la solidarietà e la disponibilità a condividere sia i ruoli che le responsabilità nucleari. Essa quindi aiuta a rafforzare la dissuasione.

(...)

32. Gli alleati sono impegnati a mantenere in servizio solo il livello minimo di forze necessario per la loro strategia di dissuasione, sulla base del livello della minaccia. Vi è tuttavia un livello di forze convenzionali e nucleari al di sotto del quale non è possibile assicurare la credibilità della dissuasione. In particolare, gli alleati si sono sempre detti convinti che la rimozione di tutte le armi nucleari dall'Europa costituirebbe un indebolimento critico della strategia dissuasiva, mettendo a rischio la sicurezza dell'Alleanza.

(...)

39. L'accordo INF costituisce una pietra miliare (...). Tuttavia l'applicazione di tale accordo riguarderà solo una piccola proporzione dell'arsenale nucleare sovietico, e l'Alleanza dovrà continuare a far faccia ad un consistente arsenale di sistemi sovietici di ogni gittata, moderni ed efficaci. (...)

40. I sistemi strategici sovietici continuano a esercitare una grave minaccia nei confronti di tutta l'Alleanza. Profondi tagli nel numero di questi sistemi sono quindi di diretto interesse dell'intera Alleanza occidentale. (...)

41. Gli alleati quindi appoggiano pienamente la politica statunitense volta ad ottenere riduzioni del cinquanta per cento delle armi nucleari strategiche sovietiche ed americane, nell'ambito dei negoziati Start. Le proposte americane mirano a rafforzare la stabilità, individuando restrizioni specifiche per i fattori di minaccia più destabilizzanti: missili balistici ultra-rapidi, carico bellico e, in particolare, ICBM pesanti sovietici. Le proposte si basano sulla necessità di salvaguardare la credibilità dissuasiva delle restanti forze strategiche americane, che continueranno ad assicurare la garanzia ultima di sicurezza all'Alleanza nel suo insieme; sarà quindi anche necessario mantenerle in efficienza. (...)

42. L'impegno degli alleati è quello di mantenere in servizio solo il numero minimo di armi nucleari necessario per attuare la loro strategia dissuasiva. In linea con tale impegno, i membri della struttura militare integrata hanno già compiuto importanti tagli unilaterali del loro arsenale nucleare sub-strategico. Il numero delle te-

state basate a terra, in Europa occidentale, è stato ridotto di oltre 1/3 dal 1979, ed è oggi il più basso dei passati vent'anni. La modernizzazione di tali sistemi, a seconda delle necessità, assicurerebbe ulteriori riduzioni.

43. Gli alleati fanno fronte alla minaccia diretta esercitata sull'Europa da un grande numero di missili nucleari a raggio più corto, dispiegati sul territorio del Patto di Varsavia, che negli ultimi anni sono stati sostanzialmente modernizzati. La sicurezza complessiva della Alleanza beneficerebbe di importanti riduzioni dei sistemi del Patto di Varsavia. Una delle strade che portano a tale obiettivo potrebbe essere quella di concordare riduzioni tangibili e verificabili dei sistemi missilistici nucleari a più corto raggio, sovietici ed americani, sino ad arrivare a livelli eguali, più bassi di quelli attuali.

44. Tuttavia le forze nucleari sub-strategiche dispiegate da paesi membri dell'Alleanza non servono in via prioritaria a contrarre gli analoghi sistemi dispiegati da membri del Patto di Varsavia. Come abbiamo già detto in precedenza, le forze nucleari sub-strategiche svolgono un ruolo essenziale per il complesso della strategia dissuasiva dell'Alleanza, garantendo che non possano realizzarsi situazioni in cui un potenziale aggressore possa ignorare il rischio di una rappresaglia nucleare in risposta ad una sua azione militare.

45. L'Alleanza riafferma la sua posizione secondo cui, nel futuro prevedibile, non esistono alternative alla strategia alleata di prevenzione della guerra, che è una strategia dissuasiva basata su un insieme appropriato ed efficace di forze nucleari e convenzionali, che continueranno ad essere modernizzate, secondo necessità. Per quel che riguarda in particolare le forze nucleari, nella situazione attuale e, per quel che è possibile prevedere anche nel futuro, sarà necessario mantenere in Europa sistemi basati a terra, in mare ed aeroportati.

46. Considerata la massiccia superiorità del Patto di Varsavia nel campo dei missili nucleari a corto raggio, l'Alleanza invita l'Unione Sovietica a ridurre unilateralmente i suoi sistemi missilistici a corto raggio, sino a raggiungere i livelli attualmente in essere nella struttura militare integrata.

(...)

48. (...) Dal momento in cui l'applicazione di un tale accordo (*sulle forze convenzionali in Europa - n.d.t.*) fosse iniziata, gli Stati Uniti, in consultazione con gli alleati interessati, sono pronti ad iniziare negoziati per conseguire una riduzione *parziale* delle forze nucleari missilistiche a più corto raggio, sovietiche e americane, sino a livelli eguali e verificabili. Nel fare riferimento alle proposte occidentali sulle CFE presentate a Vienna, e migliorate dagli Stati Uniti al Vertice del maggio 1989, gli alleati interessati sono d'accordo di non attuare riduzioni negoziali che portino a un livello dei loro missili SNF che sia inferiore a quello attuale, fino a che i risultati di tali negoziati (*CFE - n.d.t.*) non siano stati effettivamente raggiunti. Riduzioni dei sistemi SNF del Patto di Varsavia dovrebbero essere già avvenute prima di tale data.

49. Per quel che riguarda le forze nucleari sub-strategiche dei membri della struttura militare integrata, è necessario che il loro numero e le loro caratteristiche siano tali da assicurare in modo credibile il loro ruolo dissuasivo, secondo l'intero arco richiesto di gittate, tenendo conto della minaccia (sia nucleare che convenzionale) cui l'Alleanza è esposta. Il problema della entrata in servizio e del dispiegamento di un sistema successore del Lance (FOTL) verrà discusso nel 1992, alla luce del complesso degli sviluppi in materia di sicurezza. Gli alleati interessati, benché sappiano che questa è una decisione riservata alle autorità nazionali di quel paese, riconoscono l'importanza del fatto che gli Usa continuino a finanziare la ricerca e lo sviluppo di un sistema successore dell'attuale missile a corto raggio Lance, così da preservare le loro opzioni in materia.

(...)

62. In ogni diverso ambito di controllo degli armamenti, l'Alleanza cerca di accrescere la stabilità e la sicurezza. Tuttavia i negoziati in corso sui sistemi nucleari strategici, sulle forze convenzionali e sulle armi chimiche sono indipendenti tra loro: nessun risultato di uno di questi negoziati è contingente al raggiungimento di risultati in un altro negoziato. Tuttavia essi possono influenzarsi l'un l'altro: criteri ed accordi raggiunti in un ambito di controllo degli armamenti possono rivelarsi importanti per altri ambiti e quindi facilitare il progresso complessivo. (...)

63. Gli alleati cercano di gestire l'interazione tra i vari fattori di controllo degli armamenti, facendo in modo che lo sviluppo, il perseguimento e la realizzazione dei loro obiettivi di controllo degli armamenti nei vari ambiti specifici siano pienamente consistenti tra loro e con i criteri ispiratori che guidano l'Alleanza in questo campo. Ad esempio, il modo in cui verranno applicati in dettaglio i limiti e i sotto-limiti di un accordo Start potrebbe influenzare la futura flessibilità delle forze nucleari sub-strategiche dei membri della struttura militare integrata ... (...) La eliminazione degli squilibri tra le forze convenzionali garantirà le condizioni necessarie per ulteriori riduzioni delle forze nucleari sub-strategiche dei membri della struttura militare integrata, benchè non possa ovviare alla necessità di mantenere in servizio forze di questo tipo. (...)

6. Glossario

AFAP	ARTILLERY FIRED ATOMIC PROJECTILES - proiettili nucleari di artiglieria o anche artiglieria nucleare
ALCM	AIR LAUNCHED CRUISE MISSILE - missile di crociera lanciato da aerei
ANF	ALLIED (o ATLANTIC) NUCLEAR FORCE - forza nucleare multilaterale alleata di cui si studiò la creazione negli anni sessanta
ASMP	AIR-SOL MOYENNE PORTEE - missile di crociera, aria-superficie di corto/medio raggio
ASW	ANTI-SUBMARINE WARFARE - sistemi per la lotta contro i sottomarini
ATACMS	ARMY TACTICAL MISSILE SYSTEM - sistema missilistico balistico tattico dell'Esercito
ATTU	ATLANTIC TO THE URALS - zona europea dall'Atlantico agli Urali, come definita dal «mandato» per i negoziati CFE
BAOR	BRITISH ARMY ON THE RHINE - forze britanniche stazionate in Germania nell'ambito della NATO e nel rispetto del Trattato di Bruxelles (UEO)
C3I (e anche C3, C2)	COMMAND CONTROL COMMUNICATION AND INTELLIGENCE - sistemi di comando controllo e comunicazione nonché di raccolta delle informazioni
CFE	CONFERENCE ON FORCES IN EUROPE - conferenza tra i paesi dell'Alleanza Atlantica e del Patto di Varsavia, nel quadro della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, per la riduzione delle forze e degli armamenti in Europa

ERW	ENHANCED RADIATION WEAPON - detta anche «bomba N» (per «neutronica»); testata nucleare a radiazioni rafforzate, e a potenza esplosiva ridotta (gli effetti esplosivi interessano un'area più ristretta di quella colpita con radiazioni mortali e di breve durata)
FOFA	FOLLOW-ON-FORCES ATTACK - concetto operativo per l'attacco alle forze di seconda schiera adottato dalla NATO
FOTL	FOLLOW-ON TO LANCE - sistema d'arma successore del missile tattico nucleare Lance
GLCM	GROUND LAUNCHED CRUISE MISSILE - missile di crociera lanciato da terra; questi missili rientrano nella categoria delle INF eliminate dal Trattato di Washington
GNR	GENERAL NUCLEAR RESPONSE - ultimo gradino globale dell'escalation nucleare: una fase del SIOP e dello SSP
GGP	GENERAL POLITICAL GUIDELINES - criteri politici generali della strategia dissuasiva della NATO, approvati nel 1986
ICBM	INTERCONTINENTAL BALLISTIC MISSILE - missile balistico intercontinentale, basato a terra
INF	INTERMEDIATE NUCLEAR FORCES - forze nucleari a raggio intermedio basate a terra, da 500 a 5.500 km., la cui eliminazione è stata decisa con il Trattato di Washington del 1987
IRBM	INTERMEDIATE RANGE BALLISTIC MISSILE - missile balistico a raggio intermedio, basato a terra

LRINF	LONGER RANGE INTERMEDIATE NUCLEAR FORCES - forze nucleari intermedie a più lungo raggio (tra 1000 e 5.500 km.), facenti parte delle INF
MAD	MUTUAL ASSURED DESTRUCTION (o DETERRENCE) - dissuasione (o distruzione) reciproca assicurata: ipotesi strategica detta anche di dissuasione «minimalista»
MC	MILITARY COMMITTEE - Comitato Militare, supremo organo militare alleato nella NATO
MIRV	MULTIPLE INDEPENDENTLY TARGETABLE REENTRY VEHICLES - testate nucleari multiple indirizzabili autonomamente su obiettivi diversi
MLF	MULTILATERAL FORCE - forza nucleare multilaterale alleata, di cui si studiò la creazione negli anni sessanta
MLRS	MULTIPLE LAUNCH ROCKET SYSTEM - sistema multiplo lanciarazzi o missili
MRBM	MEDIUM RANGE BALLISTIC SYSTEM - sistema balistico missilistico a medio raggio (tra i 500 e 2000 km. circa)
NAC	NORTH ATLANTIC COUNCIL - Consiglio dei ministri dell'Alleanza Atlantica
NATO	NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION - Organizzazione del Trattato Atlantico
P-I e P-II	PERSHING-1 e PERSHING-2 - missili balistici americani con testata nucleare, che rientrano nella categoria delle INF eliminate dal Trattato di Washington
PPG	PROVISIONAL POLITICAL GUIDELINES - regole politiche provvisorie della strategia dissuasiva dell'Alleanza, approvate dalla NATO nel 1970

PV	PATTO DI VARSAVIA
RFG	REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA
SACEUR	SUPREME ALLIED COMMANDER EUROPE - comandante supremo alleato in Europa, uno dei tre comandanti supremi della NATO (è un ufficiale americano)
SALT	STRATEGIC ARMAMENTS LIMITATION TALKS - negoziati strategici russo-americani che hanno portato alla conclusione del Trattato SALT-1 del 1972, al Trattato per la limitazione dei sistemi antimissilistici e al Trattato SALT-2 del 1979, mai ratificato dal Senato americano
SDI	STRATEGIC DEFENSE INITIATIVE - iniziativa di difesa strategica lanciata da Reagan nel 1983, per costruire uno «scudo antimissilistico» che rendesse le armi nucleari «impotenti ed obsolete»
SHAPE	SUPREME HEADQUARTERS ALLIED POWERS EUROPE - Quartier generale delle forze alleate della NATO in Europa
SIOP	STRATEGIC INTEGRATED OPERATIONAL PLAN - piano strategico nucleare integrato americano che regola l'uso operativo delle forze nucleari americane
SLBM	SUBMARINE LAUNCHED BALLISTIC MISSILE - missile balistico strategico lanciato da sottomarini
SLCM	SEA LAUNCHED CRUISE MISSILE - missile di crociera lanciato da piattaforme navali di superficie o sommerse (può avere ruoli anti-nave o per il bombardamento di obiettivi terrestri)

SNF	SHORT RANGE NUCLEAR FORCES - sistemi nucleari a corto raggio (meno di 500 km.) della NATO e del Patto di Varsavia (includono gli SRBM, AFAP, sistemi basati su aerei)
SRAM e SRAM-T	SHORT RANGE ATTACK MISSILE (TACTICAL) - missile tattico d'attacco, aria-superficie a corto/medio raggio; sui predecessori sono lo SRAM-I e lo SRAM-II in servizio presso le forze aeree strategiche americane
SRBM	SHORT RANGE BALLISTIC SYSTEM - missile balistico a corto raggio (inferiore a 500 km.)
SRINF	SHORTER RANGE INTERMEDIATE NUCLEAR FORCES - forze nucleari intermedie con raggio inferiore ai 1000 km. e superiori ai 500 km. oggi eliminate, in virtù del Trattato di Washington, se basate a terra
SS-4 SS-20 SS-21 ecc.	SURFACE TO SURFACE... - vari modelli di missili balistici basati a terra sovietici, secondo la classificazione occidentale
SSBN	NUCLEAR FUELLED BALLISTIC MISSILE SUBMARINE - sottomarino nucleare armato di missili balistici
SSBS	BALLISTIC MISSILE SUBMARINE SYSTEM - sistema balistico imbarcato su sottomarini
SSC...	SURFACE TO SURFACE CRUISE... - terminologia occidentale per classificare i missili di crociera terrestri sovietici
SSN-15 SSN-14 ecc.	SURFACE TO SURFACE NAVAL... - vari modelli di missili balistici sovietici montati su piattaforme navali

SSP	SACEUR STRATEGIC PLAN - piano nucleare strategico di SACEUR, che regola l'uso operativo delle testate nucleari assegnate alla NATO, per il teatro europeo
START	STRATEGIC ARMAMENTS REDUCTION TALKS - negoziati strategici russo-americani per la riduzione delle forze nucleari che hanno sostituito i SALT, e sono attualmente in corso a Ginevra; nel loro ambito è stato concluso il Trattato di Washington per la eliminazione delle forze nucleari di teatro
TASM	TACTICAL AIR-TO-SURFACE MISSILE - missile balistico tattico aria-superficie
UEO	UNIONE DELL'EUROPA OCCIDENTALE
URSS	UNIONE DELLE REPUBBLICHE SOCIALISTE SOVIETICHE
USA	UNITED STATES OF AMERICA - Stati Uniti d'America
V/STOL	VERTICAL/SHORT TAKE-OFF AND LANDING - aerei con capacità di decollo e atterraggio verticale e/o corto

COLLANA DEL CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

FINITO DI STAMPARE
NEL FEBBRAIO 1990

COLLANA DEL «CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI»

1. «Il reclutamento in Italia» di Autori vari
2. «Storia del servizio militare in Italia» di Virgilio Ilari
dal 1506 al 1870, vol. I
3. dal 1871 al 1918, vol. II
4. dal 1919 al 1989, vol. III
5. dal 1919 al 1989, vol. IV
6. «Soppressione della leva e costituzione di Forze Armate volontarie» di Paolo Bellucci - Areno Gori
7. «L'importanza militare dello spazio» di Carlo Buongiorno - Stefano Abbà -
Giuseppe Maoli - Abelardo Mei - Michele Nones - Stefano Orlandi - Franco Pacione - Filippo Stefani
8. «Le idee di "difesa alternativa" ed il ruolo dell'Italia» di Francesco Calogero - Marco De Andreis - Gianluca Devoto - Paolo Farinella
9. «La "policy science" nel controllo degli armamenti» di Pierangelo Isernia - Paolo Bellucci -
Luciano Bozzo - Marco Carnovale - Maurizio Coccia - Pierluigi Crescenzi - Carlo Pelanda
10. «Il futuro della dissuasione nucleare in Europa» di Stefano Silvestri
11. «I movimenti pacifisti ed antinucleari in Italia. 1980-1988» di Fabrizio Battistelli - Pierangelo Isernia - Pierluigi Crescenzi - Antonietta Graziani - Angelo Montebovi -
Giulia Ombuen - Serafina Scaparra - Carlo Presciuttini

12. «L'Organizzazione della Ricerca e Sviluppo nell'ambito Difesa» di Paolo Bisogno - Carlo Pelanda - Michele Nones - Sergio Rossi - Vincenzo Oderda
13. «Sistema di Pianificazione Generale e Finanziaria ed ottimizzazione delle risorse in ambito Difesa» di Giuseppe Mayer - Carlo Bellinzona - Nicola Gallippi - Paolo Mearini - Pietro Menna
14. «L'industria italiana degli armamenti» di Fabio Gobbo - Patrizio Bianchi - Nicola Bellini - Gabriella Utili
15. «La strategia sovietica nel Mediterraneo» di Luigi Caligaris - Kenneth S. Brower - Giuseppe Cornacchia - Chris N. Donnelly - James Sherr - Andrea Tani - Pietro Pozzi
16. «Profili di carriera e remunerazione nell'ambito nell'Amministrazione dello Stato» di Domenico Tria - Tonino Longhi - Arturo Cerilli - Andrea Gagnoni - Pietro Menna
17. «Conversione dell'Industria degli armamenti» di Sergio Rossi - Secondo Rolfo - Nicola Bellini
18. «Il trasferimento di tecnologie strategicamente critiche» di Sergio Rossi - Fulceri Bruni Roccia - Alessandro Politi - Sergio Gallucci
19. «Nuove possibili concezioni del modello difensivo» di Stefano Silvestri - Virgilio Ilari - Davide Gallino - Alessandro Politi - Maurizio Cremasco
20. «Warfare simulation nel teatro mediterraneo» di Maurizio Coccia

Il Centro Militare di Studi Strategici (CeMISS), costituito con Decreto del Ministro della Difesa, è un organismo interforze che promuove e realizza ricerche su tematiche di natura politico-strategico-militare, avvalendosi anche di esperti e di centri di ricerca esterni con i quali vengono conclusi convenzioni e contratti di ricerca; sviluppa, inoltre, la collaborazione tra le Forze Armate, le Università e i Centri di ricerca italiani e stranieri nonché con altre Amministrazioni ed Enti che svolgono attività di studio nel settore della sicurezza e della difesa; promuove la specializzazione di giovani ricercatori italiani; seleziona gli studi di maggior interesse, fornendoli alla Rivista Militare che ne cura la pubblicazione. Un Comitato Scientifico, presieduto dal Ministro della Difesa, indirizza le attività del Centro; un Consiglio Direttivo ne definisce i programmi annuali. Direttore è un Generale (o Ammiraglio) di Divisione, assistito da un Comitato Esecutivo.

Quanto contenuto negli studi pubblicati riflette esclusivamente il pensiero del gruppo di lavoro e non quello del Ministero della Difesa.